

Lausunto koskien Hallituksen esitystä 226/2020 (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta)

1. Lähtökohdat

Laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laitton uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. 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.

Syyteoikeuden laajentamisella pyritään ehkäisemään sananvapautta rajoittavaa vihapuhetta, häirintää ja maalittamista. Tavoitteena on tehostaa työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen.

Uudistuksella ei laajennettaisi laittoman uhkauksen rangaistavuuden alaa, vaan annettaisiin syyttäjälle itsenäinen syyteoikeus, jos uhkaus johtuu uhkauksen kohteen työ- tai luottamustehtävästä. Tarkoituksena on, että syyttäjän harkinnassa oleva syyteoikeus suojaisi uhkauksen kohdetta jatkohäirinnältä ja mahdolliselta painostukselta, koska hänen itsensä ei tarvitsisi käynnistää prosessia – eikä hän toisaalta voisi sitä estääkään. Rikosilmoituksen voisi tehdä esimerkiksi työnantaja tai kuka tahansa, joka on – esimerkiksi internetin keskustelupalstalta sen nähtyään – tullut tietoiseksi esitetystä uhkauksesta ja sen liitynnästä asianomaisen työtehtävään tai luottamustoimeen.

2. Arviointi

Perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen

Esityksessä on hyvin otettu huomioon sananvapauden asema perus- ja ihmisoikeutena sekä sen merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa. Laitton uhkaus voi kaventaa sananvapautta, kun sen uhriksi joutunut henkilö ei jatkossa uskalla ilmaista tietoja tai mielipiteitä. Laittomien uhkausten ja muun vihapuheen olemassaolo kaventaa sananvapautta myös siten, että journalisti, tutkija tai muun työn tekijä, joka on nähnyt kollegansa joutuvan massiivisen tai epäoikeutetun vihapuheen ja

uhkausten kohteeksi, ei pelätessään vastaavaa kohtelua halua ilmaista itseään itselleen ja/tai yhteiskunnalle tärkeistä aiheista, tai ilmaisee itseään toisin kuin pelosta vapaana tekisi. Ehdotuksen tarkoituksena on tämänkaltaisen sananvapausuhkan vähentäminen. Samalla se saattaa tukea myös laittoman uhkauksen asianomistajan asemaa, kun häntä ei laittoman uhkauksen ollessa virallisen syytteen alainen, voitaisi painostaa olemaan tekemättä rikosilmoitusta ja syyttämispyyntöä.

Valtion on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtiolla juontuu velvollisuuksia myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, joista erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen on viitattu hallituksen esityksessä 226/2020. Laiton uhkaus ilmaisuna ei sinällään nauti perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattua sananvapauden suojaa. Joskus toki voi olla vaikea vetää rajaa räväkän ja provokatiivisen – mutta sallitun – poliittisen sananvapauden käytön ja rangaistavan menettelyn välille, mutta minkäänlaisella lainsäädännöllä ei kaikilta tulkintaongelmilta voida välttyä.

Samalla on huomattava, että valtion tulee turvata myös perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lisäksi perus- ja ihmisoikeutena turvattu yksityisyyden suoja (ml. kunnian suoja, PL 10 §) sekä myös sananvapauden (PL 12 §) suoja edellyttävät tietyissä tapauksissa valtiolta aktiivisia toimia näiden oikeuksien turvaamiseksi sen lisäksi, että valtio itse pidättäytyy loukkaamasta näitä oikeuksia. Valtiolla on myös perustuslain 18 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta, mikä tapahtuu muun muassa työturvallisuusnormeilla ja työnantajalle työntekijän suojaksi säädettyillä muilla velvoitteilla.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioiden ehdotetulle sääntelylle on nähdäkseni perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän mukaiset hyväksyttävät perusteet ottaen huomioon laittoman uhkauksen tunnusmerkistön sekä sen, että kyse ei ole kriminalisoidun alueen laajentamisesta vaan ennestään kriminalisoitua toimintaa koskevan syyteoikeuden laajentamisesta.

[Rikosoikeudellisten periaatteiden huomioon ottaminen](#)

Esityksen mukaan syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut 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. Laiton uhkaus olisi edelleen lähtökohtaisesti asianomistajarikos, joskin virallinen syyttäjä saisi edelleen nostaa syytteen, jos sen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Vertailukohtana säännösehdoitukselle voidaan mainita lievä pahoinpitely, joka on vuodesta 2010 ollut virallisen syytteen alainen rikos silloin, kun se kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksenteijä kuulu työpaikan henkilöstöön.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ”[r]ikoslain säännösten on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava selkeitä ja täsmällisiä siten, että teon rangaistavuus on ennustettavaa.” Nyt ei ole kysymys uudesta kriminalisoinnista vaan syyteoikeuden laajentamisesta. Rikosoikeuden repressiivisen luonteen vuoksi vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä soveltunee myös muuhun

rikoslainsäädäntöön kuin kriminalisointeihin ja niistä seuraavaan rangaistukseen, kuten esimerkiksi syyteoikeuteen.

Lisäksi myös kriminalisointiperiaatteilla voinee olla merkitystä syyteoikeutta harkittaessa. Esimerkiksi terrorismirikoksia koskevassa hallituksen esityksessä 18/2014 vp tiivistetään kriminalisointiperiaatteet siten, että 1) rikoslainsäädännölle on oltava hyväksyttävä peruste, 2) uuden rikostunnusmerkistön säätämiseksi on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, 3) kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä ja 4) tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen. Lisäksi esityksessä katsotaan, että rikosoikeutta tulee käyttää ainoastaan tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseksi ja sen tulee olla viimeinen keino. Etujen tulee olla haittoja selvästi suuremmat. Rikostunnusmerkistö ei saa synnyttää mahdottomia tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia.¹ Esitystä voidaan arvioida myös näitä näkökohtia vasten.

Tunnusmerkistö ja syyteoikeus

Laitonta uhkausta koskeva RL 25 luvun 7 § kuuluu seuraavasti:

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.

Tekotapana on rikoksella uhkaaminen. Se voi tapahtua kahden kesken tai myös julkisesti, esimerkiksi internetissä. Laiton uhkaus on lähtökohtaisesti asianomistajarikos: 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. Jos asianomistaja peruu laittomasta uhkauksesta tekemänsä tutkintapyyntönsä, tutkinta on lopetettava. Näin ollen on mahdollista, että asianomistajaa uhkannut taho pyrkisi esimerkiksi painostamalla tai lisäuhkailuilla siihen, että asianomistaja peruuttaa tutkinta- tai syyttämispyyntönsä. Jos syyteoikeus syntyisi tästä huolimatta, ei edellä mainittuun painostukseen olisi tähän liittyvää ”tarvetta” ja motivaatiota.

”Työtehtävä” ja julkinen luottamustehtävä

Esityksen mukaan ”[t]yötehtävä on ymmärrettävä laajasti kattaen muun muassa taiteelliseksi ja tieteelliseksi katsottavan toiminnan. Toimittajia tai taiteilijoita, jotka nostavat keskusteluun mielipiteitä jakavia aiheita, voidaan uhkailla laittoman uhkauksen tunnusmerkistön toteuttavalla

¹ HE 18/2014 vp terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi s. 12. Samoin Terrorismityöryhmän mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 1/2013 s. 35-36 ja Oikeusministeriön lakialoitteesta LA28/2012 antama 26.11.2012 päivätty lausunto OM/177/43/2012. Samankaltaisesti myös esim. HE 93/2016 vp laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta s. 20.

tavalla. Erityisen suojattomassa asemassa ovat niin sanotut freelance-toimijat ja yksin toiminimellä tai yritysmuodossa taikka yksin apurahalla työskentelevät, joilla ei ole työyhteisön ja työnantajan toimien antamaa suojaa.” Jotta säännös olisi tehokas, työtehtävän käsitettä on mielestäni tulkittava joustavasti, rikosoikeuden periaatteet toki huomioon ottaen. Ilmais ”työtehtävän vuoksi” rajaisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle teot, jotka eivät liity uhrin työtehtäviin. Esimerkiksi uhkauksen esittämisen kohteesta, asiayhteydestä ja sisällöstä voidaan usein päätellä, onko se esitetty uhrille tämän työtehtävien vuoksi.

Luonnosvaiheen lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota työskentelyä koskevan käsitteen epämääräisyyteen ja pidettiin sitä ongelmallisena laillisuusperiaatteen kannalta. ”Työtehtävien vuoksi” -käsitettä ei edelleenkään avata hallituksen esityksessä kovin tarkasti, ja pykäläkohtaisissa perusteluissakin keskitytään paljolti fyysisessä työpaikassa tapahtuvaan uhkailuun, vaikka esityksen tarkoituksena on nimenomaan pureutua maalittamiseen ja vihapuheeseen liittyvään ongelmaan. Esimerkiksi sosiaalisessa mediassa monet ihmiset julkaisevat sekä työhön liittyviä asioita että omia mielipiteitään, eikä aina ole selvää, miten tällaisille kanaville lähetettyjä uhkauksia tulee tulkita.

Epäselvissä kysymyksissä asiaa tullee tulkita syytetyn eduksi ja jättää asia asianomistajan syyttämispyyntönsä varaan. Jos ”työtehtävien vuoksi” käsitettä olisi mahdollista määritellä vielä tarkemmin, se saattaisi olla rikoksen asianomistajan etu, jotta syytteitä ei myöhemmässä vaiheessa jätettäisi tutkimatta sen vuoksi, että oikeus ei katso uhkauksen tapahtuneen uhrin työtehtävien vuoksi. Esitutkinnassa tulisi myös huolehtia rikosten uhrien informoimisesta niin, että he ymmärtävät, että jos he ovat esitutkinnassa ilmoittaneet, että eivät vaadi rangaistusta, he eivät voi vaatia sitä enää myöhemminkään, jos oikeus katsoisi, ettei uhkaus ole kohdistunut uhriin hänen työtehtäviensä vuoksi (ROL 1:16).

Työtehtävän määrittelyn ongelmallisuutta rikosoikeudellisten periaatteiden kannalta vähentää se, että tässä ei ole kysymys rangaistavan ja rankaisemattoman menettelyn rajanvedosta, mikä on laillisuusperiaatteen ydinasia, vaan syyteoikeudesta. Laittomaan uhkukseen syyllistynyt ei tunnusmerkistön mukaista laitonta uhkausta tahallisesti esittäessään voi muutoinkaan laskea sen varaan, että asianomistaja ei tekisi hänestä rikosilmoitusta eikä haluaisi käyttää syyteoikeuttaan, vaan hänen tulee tällaiseen rikokseen syyllistyessään joka tapauksessa varautua siihen, että se saattaa johtaa esitutkintaan, syytteeseen ja tuomioon myös asianomistajan syyttämispyyntönsä vuoksi. Ero sen suhteen, onko rikos virallisen syytteen alainen vai ei, ei ole yhtä ratkaiseva kuin se, onko teko rangaistava vai ei.

Lisäksi on otettava huomioon, että syyttäjä voi nykyisinkin nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos erittäin tärkeä yleinen etu niin vaatii, ja että erittäin tärkeä yleinen etu syytteen nostamiselle voi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos jotakuta uhkataan hänen työtehtävänsä tai luottamustoimensa vuoksi, tai jos häntä painostetaan luopumaan syyteoikeuden käytöstä. Näin ollen kyseessä ei nyt ole valtavan suuri syyteoikeuden laajennus, vaikka se onkin periaatteellisesti merkittävä. Käytännön merkitystä se saa erityisesti sitä kautta, että esimerkiksi painostus ja uhkailu eivät välttämättä tule syyttäjän tietoon eikä niihin siten voida vedota erittäin tärkeää yleistä etua puoltavana tekijänä. Erittäin tärkeän yleisen edun kynnyksen on kuitenkin katsottu olevan korkea, ja asettavan

vaatimuksia mm. tapahtuneen rikoksen vakavuudelle, jolloin sen kohdistuminen henkilöön tämän työtehtäviensä vuoksi ei välttämättä aina täytä erittäin tärkeän yleisen edun kynnystä.

Ehdotetun sääntelyn voimaan tullessa laittomaan uhkaukseen syyllistynyt voisi aina varautua siihen, että teko on virallisen syytteen alainen ja johtaa syytetoimiin, kun se on kohdistettu uhuriin tämän työtehtävien tai luottamustoimen vuoksi. Näin ollen laajemman syyteoikeuden olemassaolo saattaa vähentää näitä rikoksia ja niiden jo tapahduttua antaa rikosten uhreille parempaa oikeussuojaa.

Vastaavasta erittäin tärkeää yleistä etua koskevasta syyttämissäännöksestä on säädetty mm. yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä ja kunnianloukkausrikosta koskevassa rikoslain 24 luvussa. Sen esitöissä todetaan, että erittäin tärkeää yleistä etua arvioitaessa on otettava huomioon myös yksityiset edut.² Erittäin tärkeästä yleisestä edusta olisi kysymys esimerkiksi silloin,

”kun joku on toistuvasti syyllistynyt mainittuihin rikoksiin tai johonkin niistä, mutta joko painostamalla, uhkailemalla tai rahalla saanut asianomistajan tai -omistajat luopumaan syytteestä.

Asianomistajan syytemonopolia ei voitaisi yleensä syrjäyttää silloin, kun harkittavina ovat suhteellisen lievät rikokset. Kynnys asianomistajan syytemonopolin syrjäyttämiseen on säännöksessä nostettu varsin korkealle. Syyteharkintaa tehtäessä on asian- omistajan edulle asetettava suuri paino yleisen edun tärkeyttä arvioitaessa.”³

Sananvapaudesta joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003 sananvapauslaki) mukaan ”[v]altakunnansyyttäjä 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.” Kun työn tai luottamusaseman vuoksi tehdyt sanalliset laittomat uhkaukset virallisen syytteen alaisina rikoksina kuuluisivat valtakunnansyyttäjänviraston syyteharkintaan, olisi myös mahdollista luoda ja ylläpitää yhdenmukaista syyttämiskäytäntöä, mikä lisää ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta myös työtehtävien käsitteen tulkinnan osalta.

3. Lopuksi

Ehdotettu säännös on osa Marinin hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään vihapuhetta. Kyse ei ole kriminalisoinnin laajentamisesta, vaan virallisen syyteoikeuden laajentamisesta sellaisiin tilanteisiin, joissa laitton uhkaus kohdistuu henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä tai työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyteoikeuksen laajentamiselle on tarvetta yhtäältä vihapuheen kohteeksi joutuvien henkilöiden sananvapauden turvaamiseksi ja toisaalta myös näiden henkilöiden henkilökohtaisen

² HE 184/1999 s. 38.

³ HE 184/1999 s. 38.

koskemattomuuden, turvallisuuden, yksityiselämän ja kunnian suojaamiseksi. Laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttävät ilmaisut eivät nauti sananvapauden suojaa.

Myös työsuojelullisesta näkökulmasta muutos on kannatettava, koska pelko häirinnän/uhkailun/painostuksen toistumisesta tai jatkumisesta on usein taustalla vaikuttamassa asianomistajien halukkuuteen saattaa asioita eteenpäin. Se, että asian henkilöitymisen sijaan toimintaan puuttujana näyttäytyy yhteiskunta, toivottavasti vähentää esityksessä tarkoitetun uhkailun esiintymistä.

Mielestäni ehdotetulle syyteoikeuden laajentamiselle on hyväksyttävä peruste ja ehdotetun laajennuksen rajalliseen laajuuteen nähden tarpeeksi painava yhteiskunnallinen tarve. Syyteoikeuden laajennus saattaa ennaltaehkäistä työn tai luottamustehtävän vuoksi tapahtuvia laittomia uhkauksia ja niiden jo tapahduttua antaa rikoksen uhrille parempaa suojaa. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta ilmaisu ”työtehtäviensä vuoksi” on mielestäni riittävän täsmällinen etenkin, kun kyse ei ole rangaistavan menettelyn ja rankaisemattoman menettelyn rajanvedosta vaan syyteoikeudesta. Vastaavasti esimerkiksi yksityiselämää loukkaavassa tiedon levittämisessä (RL 24:8-9) on yksityiselämän käsite jossakin määrin epämääräinen, mutta lainsäätämisprosessissa se on kuitenkin katsottu riittävän täsmälliseksi, jotta tekijä voi ennakoida tekojensa seuraukset. Tulkinnalle jää väistämättä jonkin verran sijaa, ja tulkintaerimielisyydet ratkaisee riippumaton tuomioistuin. Ehdotettu säännös ei synnytä mahdottomia tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia ja syyteoikeuden laajentamisen edut ovat haittoja suuremmat.

Espoossa, helmikuun 11. päivänä 2021

Päivi Korpisaari

Viestintäoikeuden professori

Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto