

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att strafflagen ändras. Bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot ändras enligt förslaget så att gärningen hör under allmänt åtal, om olaga hot riktas mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Lagen avses träda i kraft hösten 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Hot och trakasseri som en person utsätts för på grund av sin arbetsuppgift eller sitt offentliga förtroendeuppdrag	4
2.2 Olaga hot, tillämpliga övriga straffbestämmelser, utredningsbefogenheter och jäv ...	8
2.3 Bestämmelser om brottsoffers ställning.....	13
2.4 Åtalsrätt enligt lagen om yttrandefrihet i masskommunikation	15
2.5 Lagstiftning som gäller arbetslivet.....	16
<i>Diskrimineringslagen</i>	16
<i>Jämställdhetslagen</i>	17
<i>Arbetarskyddslagen</i>	18
3 Målsättning	19
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	19
4.1 De viktigaste förslagen.....	19
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	21
<i>Samhälleliga konsekvenser</i>	21
<i>Könsrelaterade konsekvenser</i>	22
<i>Konsekvenser för företagen</i>	24
<i>Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas verksamhet</i>	24
5 Alternativa handlingsvägar	28
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	28
5.2 Åtalsrätt för olaga hot i Norden och i Tyskland.....	29
<i>Sverige</i>	29
<i>Norge</i>	30
<i>Danmark</i>	30
<i>Tyskland</i>	30
6 Remissvar	31
7 Specialmotivering.....	32
8 Ikraftträdande.....	36
9 Förhållande till budgetpropositionen.....	36
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	37
LAGFÖRSLAG	42
Lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen	42
BILAGA	43
PARALLELLTEXT	43
Lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen	43

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

En arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet, justitieministeriet och undervisnings- och kulturministeriet framhöll i sitt betänkande av 8.5.2019 (Ord är handlingar: Åtgärder mot hatretorik och nätmobbning effektiviseras. Inre säkerhet. Inrikesministeriets publikationer 2019:23) att justitieministeriet ska pröva om hatbrott som hänför sig till yttrandefriheten ska höra under allmänt åtal, åtminstone i de situationer där en person utsätts för hatretorik på grund av sina tjänsteuppgifter, arbetsuppgifter eller förtroendeuppdrag. Då ska det inte behövas straffyrkande av målsäganden för att föra dem vidare i straffprocessen.

Enligt regeringsprogrammet Ett inkluderande och kunnigt Finland för statsminister Sanna Marin's regering ska det under regeringsperioden vidtas sådana förvaltningsövergripande åtgärder med vilka man i högre grad än i dag ingriper i systematiska trakasserier, hot eller riktade trakasserier som hotar yttrandefriheten, myndighetsverksamheten, forskningen och informationsförmedlingen. Enligt regeringsprogrammet garanteras tillräckliga resurser och kompetens för att bekämpa och reda ut ovannämnda brott samt främjas systematisk uppföljning av läget för diskriminering och hatbrott nationellt och internationellt. Denna regeringsproposition är en del av de åtgärder som nämns i regeringsprogrammet.

Lagmännen vid tingsrätterna lade den 19 december 2018 fram ett lagstiftningsförslag för justitieministeriet om straffrättsligt skydd för rättskipningspersonalen mot fientligt medieinflytande. Polisstyrelsen, Riksåklagarämbetet och lagmännen vid tingsrätterna lade den 17 juni 2019 fram ett förslag för justitieministeriet till ändringar i lagstiftningen i syfte att ingripa i riktade trakasserier mot myndigheter.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Ett utkast till regeringens proposition var på remiss 25.5.2020–10.8.2020. Utlåtanden begärdes av 55 instanser, bland dem centrala ministerier, rättsväsendet, åklagarväsendet, polisen, advokat- och juristorganisationer, kvinno- och mansorganisationer, aktörer och organisationer i mediebranschen, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, Finlands Kommunförbund, jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen samt forskare. Det kom in 50 utlåtanden. Utifrån utlåtandena upprättades en sammanfattning, Utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen, Sammanfattning av utlåtanden, Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:12.

Utkastet till proposition behandlades på sammanträdet för Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning 28.10.2020.

De utlåtanden som lämnats finns på [justitieministeriets projektsida](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Hot och trakasseri som en person utsätts för på grund av sin arbetsuppgift eller sitt offentliga förtroendeuppdrag

Hatretorik och hatbrott är allmänna begrepp som inte används i strafflagen (39/1889). Begreppet hatretorik används i den offentliga debatten för att beskriva ett fenomen där kränkande uttryck används för vissa grupper, i allmänhet minoriteter. Hatbrott används som en allmän benämning för alla gärningar som uppfyller rekvisitet för brott och vars motiv är hat som riktas mot en viss grupp, i allmänhet en minoritet. Hatbrottet kan vara ett yttrandefrihetsbrott (ärekränkning, spridande av information som kränker privatlivet) eller ett brott mot personens fysiska säkerhet eller egendom.

Så kallade riktade trakasserier är en form av hatretorik. Denna benämning används för ett fenomen som går ut på att man på diskussionsforum eller i sociala medier offentligt uppmanar att skicka kränkande eller hotande meddelanden till en person, vilket leder till att personens kontaktuppgifter, information om hans personliga förhållanden eller familjeförhållanden eller hans bild sprids. Det stora antalet meddelanden är avgörande. Uppmaningar eller anstiftan kan också leda till vandalism, till att personens bostad hålls under uppsikt eller att personen fotograferas i olika situationer. När föremålet är en myndighet kan det också handla om ogrundade brottsanmälningar eller klagomål som gäller tjänsteutövning. Det är fråga om hot eller olaga förföljelse som sker systematiskt och kollektivt där den som inleder verksamheten avsiktligt genom direkta uppmaningar eller dolda uttryck utpekar föremålet för hot eller annat trakasseri för de personer som stöder hans åsikter.

Också polisens uppföljning av hatbrott tyder på att fenomenet blir vanligare. En granskning av alla fall av hatbrott visar att antalet verbala kränkningar, hot och trakasserier ökade år 2019 jämfört med 2018. Oftast gällde dessa brottsanmälningar ärekränkningar och olaga hot. (Jenni Rauta: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019, Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 16/2020, s. 3).

Ett allt vanligare fenomen är enligt flera undersökningar trakassering – enskild, systematisk eller kollektiv – som gäller en arbetstagare eller en tjänsteman eller en person som är verksam i offentligheten (journalister, forskare, politiska beslutsfattare) särskilt på grund av hans arbetsuppgifter samt hot om våld eller annat brott i sociala medier. Hot om våld eller annat brott som riktas mot en arbetstagare har också blivit vanligare i olika typer av kund- och patientrelationer.

På allmänt plan upplever männen mer våld än kvinnor och i fråga om hot om våld förekommer inga skillnader mellan könen. Situationen är lite annorlunda om man granskar våld och hot om våld på arbetsplatsen.

Enligt en brottsofferundersökning av 2018 (Danielsson, Petri, Näsi, Matti: Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2018 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 35/2019. Helsingfors universitet. Statsvetenskapliga fakulteten. Institutet för kriminologi och rättspolitik) har förekomsten av situationer med hot och våld i arbetsuppgifter ökat både bland män och kvinnor 2012–2018.

Av personer på 15–74 år har sex procent upplevt hot eller fysiskt våld mellan personer på arbetsplatsen eller i arbetsuppgifterna (alla gärningsformer har beaktats, ingen skillnad görs mellan våld och hot om våld). Kvinnor har upplevt våld eller hot i arbetet oftare än män. Enligt

RP 226/2020 rd

översikten beror skillnaden mest sannolikt på hur könen placerar sig på arbetsmarknaden: kvinnor arbetar oftare än män i hälsovårds- och socialsektorn med högre risk för våld eller hot där utövaren är en klient eller en patient.

I vissa mansdominerade branscher, såsom bevakningsbranschen eller polisen, är risken för att bli utsatt för våld mycket hög. Riskbenägenheten i dessa branscher syns dock inte i en granskning på hela befolkningens nivå eftersom antalet personer som arbetar i branschen är betydligt lägre än i hälsovårds- och socialsektorn. Våld som upplevts på arbetsplatsen är särskilt vanligt bland kvinnor på 25–54 år varav fler än var tionde hade upplevt hot eller fysiskt våld i sina arbetsuppgifter under året. I denna åldersgrupp var förekomsten av hot och våld som männen upplevt på arbetsplatsen cirka tre procentenheter lägre.

Under granskningsperioden 2012–2017 uppgav cirka fem procent av kvinnorna att situationer med hot eller våld förekom på arbetsplatsen eller i arbetsuppgifterna år 2012 medan motsvarande andel 2018 var drygt två procentenheter högre. Andelen ökade varje år. Särskilt i nyare mätningar ser det ut som om i synnerhet kvinnor oftast blir utsatta för hot och våld i arbetsuppgifter. Våld som männen upplevde på arbetsplatsen eller i arbetsuppgifterna ökade inte på motsvarande sätt under granskningsperioden men den var dock som högst – lite över fyra procent – år 2018.

I enkäterna 2013–2018 ställdes svarspersonerna i samband med offerupplevelser frågan om de själva eller någon i deras hushåll under året har polisanmält hot eller våld som riktats mot svarspersonen. Anmälningensprocenten varierar mellan 10 och 13 procent men svaren gällde endast våld som inbegrep minst ett slag och av dem framgår inte anmälan av hot.

Också rädsla för våld är ett betydande problem i arbetslivet. Av de svars personer som var i arbetslivet hade 20 procent enligt undersökningen 2018 varit rädda för våld på arbetsplatsen. Av kvinnor i arbetslivet hade 28 procent varit rädda för våld på arbetsplatsen minst en gång under året och 12 procent av männen. I åldersgruppen 25–54 år uppgav 30 procent av de kvinnliga svars personer som var i arbetslivet att de under året hade varit rädda för våld på arbetsplatsen. Rädslan för våld på arbetsplatsen har som helhet bedömts vara på en stabil nivå men i fråga om kvinnorna har rädslan ökat något.

Brott inom detaljhandeln och hotell- och restaurangsektorn behandlas i en annan nationell undersökning om företagsoffer av 2018 (Elsa Saarikkomäki, Matti Lehti och Janne Kivivuori, Helsingfors universitets statsvetenskapliga fakultet, Institutet för kriminologi och rättspolitik, Katsauksia 33/2019). Arbetstagarna hade upplevt våld eller hot om våld under de föregående 12 månaderna i 17 procent (handeln) och 23 procent (hotell- och restaurangsektorn) av de verksamhetsställen som deltog i enkäten. Trakasseri eller olaga förföljelse hade upplevts i 6–7 procent av verksamhetsställena.

Enligt publikationen Rikollisuustilanne 2018 var merparten (85–90 %) av de situationer med våld och hot som anmäldes inom handeln verbalt hot och uppkäftighet både 2010 och 2018. Bland de anmälda fallen av våld och hot i hotell- och restaurangsektorn omfattade 85 procent endast verbalt våld, i 15 procent hade arbetstagaren utsatts för fysiskt våld. I majoriteten av fallen var utövaren en kund. (Rikollisuustilanne 2018, rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Petri Danielsson (toim.), Helsingfors universitets statsvetenskapliga fakultet, Institutet för kriminologi och rättspolitik, Katsauksia 36/2019).

Våld eller hot om våld som riktades mot en arbetstagare polisanmäldes enligt undersökningen om företagsoffer i samband med var fjärde gärning, trakasseri eller olaga förföljelse inom handeln i 18 procent och i hotell- och restaurangsektorn i 26 procent av fallen. Som orsak till att

anmälan inte gjordes uppgavs att gärningen varit ringa, att gärningen varit vardaglig eller banal, att målsäganden inte hade velat göra brottsanmälan, att gärningen hade retts ut med kunden, att kunden hade avlägsnats från verksamhetsstället eller att kunden förvägrades alkoholservering.

Enligt en undersökning om säkerhet i läroanstalter 2016 (Näsi, Matti – Virtanen Miialiiila – Tanskanen, Maiju: Katsauksia 20/2017. Helsingfors universitet, statsvetenskapliga fakulteten, Institutet för kriminologi och rättspolitik) var den vanligaste gärningen som riktades mot personalen i skolor ärekränkning som personalen hade blivit utsatt för i var tredje (33 %) läroanstalt. Fallen var betydligt vanligare i enhetsskolor och på högstudier med årskurserna 7–9. I över hälften av dessa skoltyper förekom denna typ av offererfarenheter. Hot om våld (22 %) var nästan lika vanligt som upplevt våld. Hot var vanligast i enhetsskolor och på högstudier. Fysiskt våld hade upplevts i omkring var fjärde (24 %) av alla läroanstalter. Vanligast var det på lågstudier och i enhetsskolor (årskurserna 1–9), vilket uppskattas bero på att lärarna på lågstadierna måste lugna ner barn som får raserianfall (s.k. temper tantrum) bland annat genom att hålla dem i famnen. Våld och hot om våld ser ut att så gott som uteslutande vara förknippat med grundskolenivån, i fråga om gymnasier är det ett sällsynt fenomen. I fråga om benägenheten till anmälan och åtalsrätt bör den straffrättsliga ansvarsåldern på 15 år beaktas.

Hotet om våld har under de senaste åren ökat i prehospital akutsjukvård enligt den statistik som förts av Räddningsverkens partnerskapsnätverk. Enligt en enkät som Förbundet för Akutvård i Finland rf genomfört 2018 berättade över 90 procent av de 377 akutvårdare som svarade att de hade upplevt hotfulla situationer och våldssituationer i sitt arbete, och var fjärde hade blivit utsatt för misshandel.

En eventuell målgrupp för olaga hot utgörs av statliga eller kommunala beslutsfattare. Inom ramen för forskningsprojektet Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Knuutila- Kosonen-Saresmaa-Haara-Pöyhkäri: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57) undersöktes omfattningen, karaktären och konsekvenserna av hatretorik med inverkan på samhälleligt beslutsfattande. En tredjedel av de kommunala beslutsfattare som svarade på enkäten hade på grund av sitt arbete blivit utsatta för hatretorik. Enligt de öppna svaren omfattar hatretorik många olika typer av gärningar, allt från nedsättande benämningar för kvinnor och nedvärdering till utpressning och mordhot. Under olika tidsperioder hade bland kommunala beslutsfattare 21,3 procent av svarspersonerna upplevt hot eller hotfullt uppträdande. Beslutsfattare i en synlig ställning upplevde mer hot enligt enkäten, och kvinnor i högre grad än män (s. 23–29). Svarspersonerna uppskattade att de som producerar hatretorik snarare hade som mål att i större utsträckning undergräva verksamheten i grupper som företräder en viss politisk syn, i stället för att inverka på en enskild persons verksamhet.

Också myndigheter utsätts allt mer för hot om våld på grund av deras tjänsteutövning. Även om hotet riktas mot en person vid tjänsteutövning, kan motivet för verksamheten vara mer omfattande, såsom strävan att urholka auktoriteten, tillförlitligheten, trovärdigheten och opartiskheten hos myndighetsverksamheten samt också för övrigt påverka myndighetsorganisationens verksamhet och beslutsfattande.

Ett synligt och tilltagande fenomen är också hot och trakasseri som eventuellt uppfyller rekvisitet för olaga förföljelse som riktar sig mot journalister och forskare särskilt i sociala medier.

Yttrandefriheten ska alltid beaktas vid bedömning av verbala uttryck. Yttrandefriheten och åsiktsfriheten är viktiga grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt 12 § i grundlagen hör till yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Yttrandefriheten tryggas också enligt artikel 19

i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen), artikel 10.1 i Europakonventionen och artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C:3030). Nationella bestämmelser om ärendet ingår bland annat i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003).

Yttrandefriheten och begränsningarna av den är förknippade med en avvägning mellan olika rättigheter. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Betydelsen av yttrandefrihet måste också oftast avvägas i ljuset av heder och integritetsskydd: internationella konventioner tillåter också beaktande av allmän ordning och säkerhet.

Friheten att yttra sig är förknippad med både rättigheter och skyldigheter, och rättigheterna får inte missbrukas. Enligt artikel 10.2 i Europakonventionen medför utövandet av yttrandefrihet ansvar och skyldigheter. Därför får utövandet av yttrandefrihet enligt artikeln underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) betonar frihet för politisk debatt i ett demokratiskt samhälle. Yttrandefriheten är således som mest omfattande vid deltagandet i offentliga debatter som är av allmänt intresse. Då är det också tillåtet att i någon mån överdriva och provocera. Politiker måste i större utsträckning än andra tjänstemän och särskilt i större utsträckning än privatpersoner tåla kritik som riktas mot deras ställning och verksamhet (t.ex. Cårnan mot Rumänien 20.4.2010 och Haguenaer mot Frankrike 22.4.2010). Europadomstolen har i sin rättspraxis ansett att yttrandefrihet också kan gälla framförande av kränkande, upprörande och störande tankar och idéer (t.ex. Mamère mot Frankrike 7.11.2006, 19 punkten, Handyside mot Förenade kungariket 1976 49 punkten, Jersild mot Danmark 23.11.1994, 37 punkten).

Europadomstolen har i sin rättspraxis bedömt vilka uttryck i den politiska debatten som är legitima och vilka som är illegitima. Anstiftan till våld eller någon annan brottslig gärning är inte legitimt. Också angrepp mot en person i form av smädelse och förlöjligande eller genom att förolämpa vissa befolkningsgrupper kan ge myndigheterna rätt att agera (Vejdeland m.fl. mot Sverige, nr 1813/07, 55 punkten, Féret mot Belgien, nr 15615/07, 73 punkten). Europarådet godkände också 2004 en deklaration om frihet till politisk debatt i media (Declaration on freedom of political debate in the media).

Europadomstolen har ansett att tjänstemännen vid tjänsteutövning på samma sätt som politiker kan bli tvungna att tåla hårdare kritik än privatpersoner. Man kan emellertid inte utgå från att tjänstemännen måste tillåta – i motsats till politiker – att alla deras ord eller åtgärder ska granskas och således utsätta sig för lika hård kritik som politiker (Janowski mot Polen nr 25716/94 EHCR 1999-1, Mariapori mot Finland 6.7.2010, 06/10/2010).

Europadomstolen har konstaterat att domstolarna garanterar att rättvisa skipas och har en central roll i rättsstater, och de måste därför åtnjuta allmänt förtroende. Tjänstemännen bidrar för sin del till att rättvisa skipas (part of the judicial machinery in the broader sense of the term) och de ska därför skyddas mot ogrundade angrepp. Domstolarna står emellertid inte utanför kritik och granskning, inte heller andra offentliga institutioner. Det måste emellertid tydligt skiljas mellan kritik och förolämpning (insult). Om man yttrar sig enbart i syfte att förolämpa domstolen eller dess medlemmar, strider ett måttligt straff för gärningen inte mot yttrandefriheten. (Skalka mot

Polen, nr 43425/98, § 34, den 27 maj 2003, Lesnik mot Slovakien 54 §, nr 35640/97 ECHR 2003:IV, Kincses mot Ungern, nr 66232/10, 31–33 §, den 27 januari 2015). Europadomstolens dom Nikula mot Finland gällde kritik som rättegångsbiträdet framförde mot åklagaren i rättegång (31611/96, ECHR 2002/II), till domen hör HD 1996:17 (omröstn.).

Artikel 17 i Europakonventionen gäller förbud mot missbruk av rättigheter. Europadomstolen har i sin rättspraxis ansett att vissa uttryck i så hög grad strider mot Europakonventionen att de med stöd av artikel 17 om förbud mot missbruk av rättigheter inte omfattas av skyddet för yttrandefriheten, och en avvägning mellan olika grundläggande rättigheter enligt artikel 10 i konventionen gällande begränsning av yttrandefriheten behöver inte göras (till exempel rasistiska eller xenofobiska uttryck eller uttryck som förnekar förintelsen, till exempel Norwood mot Förenade kungariket nr 23131/03, 16.11.2004 och Garaudy mot Frankrike nr 65831/01, 24.6.2003). Domstolen har betonat att artikel 17 endast kan komma att tillämpas i specialfall.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet som öppnades för undertecknande i Istanbul 11.5.2011 handlar om att skydda kvinnor för våld, och den trädde i kraft i Finland 2015 (lag 375/2015, förordning 53/2015). Syftet med konventionen är bland annat att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet och att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning. I konventionen avses med våld mot kvinnor hot om våld på det sätt som nämns i konventionen oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (definitionerna i artikel 3).

Artikel 55 i konventionen gäller förfaranden ex parte och ex officio. Parterna ska säkerställa att utredningar eller lagföring av de brott som särskilt nämns i konventionen inte förutsätter att brottsoffret anmäler det eller anger brottet till åtal, om brottet helt eller delvis har begåtts inom partens territorium samt att förfarandet får fortsätta även om brottsoffret tar tillbaka sin utsaga eller sin angivelse. Skyldigheten gäller dock inte gärningar som uppfyller rekvisitet för olaga hot.

2.2 Olaga hot, tillämpliga övriga straffbestämmelser, utredningsbefogenheter och jäv

Brottsrekvisiten i strafflagen gäller inte fenomen utan enskilda gärningar (gärningsstraffrätt), och straff för en gärning förutsätter att den uppfyller rekvisitet ifråga samt tillräknande enligt straffbestämmelsen (uppsåt eller oaktsamhet). Bestämmelserna i strafflagen ska enligt legalitetsprincipen vara entydiga och exakta på så sätt att gärningens straffbarhet kan förutses. Medverkan till ett brott bestäms enligt bestämmelserna om anstiftan och medgärningsmannaskap i den allmänna delen av strafflagen.

Olaga hot

Enligt 25 kap. 7 § i strafflagen är olaga hot straffbart. Paragrafen föreskrevs som en del av det andra skedet i totalrevideringen av strafflagen (RP 94/1993 rd).

Enligt paragrafen ska den som lyfter vapen mot någon eller på något annat sätt hotar någon med brott under sådana omständigheter att den hotade har grundad anledning att frukta för att hans egen eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara, om strängare straff för gärningen inte stadgas på något annat ställe i lag, för olaga hot dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Olaga hot ska riktas mot personlig säkerhet eller egendom. Gärningssättet är hot med brott. Det brott med vilken man hotas är framför allt brott mot liv, misshandelsbrott, sabotage eller stöld- och skadegörelsebrott. Olaga hot sker traditionellt muntligt mellan två parter, i en liten grupp eller per brev eller e-post. Offentliga hot eller hot som sker i slutna eller begränsade diskussionsforum på internet har blivit vanligare på det sätt som beskrivs ovan.

I fråga om åtalsrätt delas brotten in i brott som hör under allmänt åtal och målsägandebrott. Enligt 3 kap. 4 § i förundersökningslagen (805/2011) görs förundersökning i målsägandebrott bara om målsäganden har underrättat förundersökningsmyndigheten eller åklagaren om att målsäganden yrkar på straff för den som är skyldig till brottet. Om målsäganden återtar sitt straffyrkande, ska undersökningen läggas ned.

I 25 kap. 9 § i strafflagen föreskrivs om åtalsrätt för olaga hot. Åklagaren får inte väcka åtal för olaga hot, om inte målsäganden anmäler brottet till åtal eller om inte ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot, eller om inte ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. Således räknas olaga hot numera i regel som målsägandebrott.

Under riksdagsbehandlingen kompletterades bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot med ett omnämnande om åklagarens rätt att väcka åtal om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver det. I förarbetena var motiveringen för när det är fråga om ett synnerligen viktigt allmänt intresse därför begränsad. Enligt lagutskottets betänkande var kompletteringen motiverad eftersom det vid olaga hot kan vara fråga om ett mycket grovt brott (LaUB 22/1994 rd, s. 16 – RP 94/1993 rd).

Högsta domstolens avgörande HD 2013:50 gäller tolkningen av synnerligen viktigt allmänt intresse som nämns i bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot. Hotet var riktat mot namngivna medlemmar av statsrådet samt i allmänhet mot personer som arbetade på riksdagen. Högsta domstolen ansåg att det på grund av de berörda personernas ställning var motiverat att anse att åklagaren i princip hade rätt att väcka åtal för olaga hot eftersom det förelåg ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Med beaktande av att texten dessutom hade innehållit allvarliga hot hade åklagaren rätt att väcka åtal trots att målsägandena inte hade begärt att åtal skulle väckas.

Våldsamt motstånd mot tjänsteman och motstånd mot tjänsteman

De arbetstagare som har ställning som tjänstemän har redan i dag ett särskilt skydd med stöd av strafflagens bestämmelser om våldsamt motstånd mot tjänsteman (SL 16:1) och motstånd mot tjänsteman (SL 16:2). I bestämmelserna jämföras hot om våld med bruk av våld. Bestämmelserna om våldsamt motstånd mot tjänsteman skyddar emellertid i första hand utförande av uppgifter som hänför sig till tjänsten i olika situationer av motstånd och motvärn. De personer som skyddas enligt bestämmelsen är således huvudsakligen statsmaktens auktoriteter och i andra hand tjänstemän i tjänsteutövning som person.

Gärningarna hör alltid under allmänt åtal. Vid våldsamt motstånd mot tjänsteman är det inte tjänstemannen direkt som är innehavare av den kränkta rätten, eftersom syftet med bestämmelsen är att skydda tjänsteåtgärder som innefattar utövning av offentlig makt. Enligt högsta domstolens linje har en polisman som hade utsatts för våld och som utan att framställa ersättningsanspråk yrkade på att den åtalade skulle dömas till straff för våldsamt motstånd mot tjänsteman inte ställning som målsägande (HD 1978 II 32). Avgörandet HD 1999:54 följer samma linje (se också RP 78/2010 rd s. 6/II).

Bestämmelserna gäller förutom tjänstemän som upprätthåller ordning och säkerhet även alla tjänstemän som utövar offentlig makt, t.ex. socialarbetare och Arbetskraftsmyndigheter som fattar förvaltningsbeslut som inbegriper offentlig maktutövning (HD 1999:54, se våldsamt motstånd mot tjänsteman genom WhatsApp- och Facebook-meddelanden, Helsingfors hovrätt 11.3.2020, Avgörande 20/109758, Ärendenummer R 20/163, inte lagakraftvunnet) samt lärare (Helsingfors hovrätt 8.11.2005, R 05/2253).

Högsta domstolens avgörande HD 2019:31 gäller förhållandet mellan våldsamt motstånd mot tjänsteman och olaga hot. Åklagaren hade yrkat att A skulle straffas för våldsamt motstånd mot tjänsteman samt för två fall av olaga hot, eftersom A verbalt hade hotat två socialarbetare inom en stads barnskyddsverksamhet med våld eller annars hotat använda våld med anledning av socialarbetarnas tjänsteåtgärder. Högsta domstolen ansåg av de skäl som närmare framgår av avgörandet att förfarandet blir straffrättsligt tillräckligt bedömt genom att tillämpa enbart bestämmelsen om våldsamt motstånd mot tjänsteman. Därför förkastades åtalet för två fall av olaga hot.

All verksamhet som utövas av tjänstemän är dock inte utövning av offentlig makt eller verklig utövning av offentlig makt som nämns i förarbetena till lagen (till exempel polisens trafikövervakning). Som exempel på andra konkreta uppgifter som en tjänsteman sköter i sin tjänsteutövning och som faller utanför utövning av offentlig makt nämns i förarbetena till lagen forsknings-, undervisnings- och utbildningsuppgifter som hör till tjänsten och att sköta en patient på ett sjukhus som ett offentligt samfund är huvudman för. Även denna verksamhet kan emellertid inkludera uppgifter som omfattar utövning av offentlig makt, bl.a. när en tjänsteman inom undervisningsväsendet bedömer studieprestationer eller utövar disciplinära befogenheter (RP 6/1997 rd, s. 60–61).

När det gäller yrken inom den privata sektorn finns det i strafflagen en särskild straffbestämmelse som skyddar personer som upprätthåller ordningen (SL 17:6), i vilken våld jämförs med hot om våld.

Utöver tillämpningsområdet för de ovannämnda bestämmelserna faller de arbetsuppgifter inom den offentliga sektorn som inte kan betraktas som utövning av offentlig makt samt anställda inom den privata sektorn i de fall när våldet gentemot dem inte utgör motstånd mot en ordningsvakt. Om rekvisiten uppfylls kan bestämmelsen om olaga hot enligt strafflagen tillämpas på hot om våld eller brott gentemot dessa grupper.

Lindrig misshandel

Lindrig misshandel har sedan 2010 hört under allmänt åtal när brottet riktas mot en person på grund av hans arbetsuppgifter och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. En motivering för att lindrig misshandel skulle höra under allmänt åtal var att personer i arbetsavtalsförhållande på så sätt jämförs med personer som utövar offentlig makt när det gäller åtalsrätten. Gärningar som riktar sig mot de sistnämnda personerna utgör motstånd mot tjänsteman och hör under allmänt åtal (RP 78/2010 rd s. 17).

Vid behandlingen av regeringspropositionen om ifrågavarande lagändring RP 78/2010 rd tog lagutskottet också ställning till åtalsrätt för olaga hot. Lagutskottet konstaterade att det i strafflagen också ingår andra målsägandebrott som kan riktas mot en arbetstagar på grund av hans arbetsuppgifter. Exempel på dessa är bland annat ärekränkning (SL 24:9) och olaga hot (SL 25:7). I motsats till misshandelsbrott som gäller liv och hälsa, gäller ovannämnda brott kränkning av privatliv, frid och ära eller frihet och kan i praktiken vara mycket olika och subjektivt

RP 226/2020 rd

färgade. Lagutskottet ansåg att det vid de här brotten fortfarande är motiverat att offret självt får bestämma om han eller hon vill inleda en straffrättslig process eller inte (LaUB 21/2010 rd).

Olaga förföljelse

I 25 kap. 7 a § i strafflagen föreskrivs om olaga förföljelse. Den som upprepade gånger hotar, följer efter, iakttar, eller kontaktar eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer någon annan så att förfarandet är ägnat att skapa rädsla eller ångest hos den som förföljs ska, om lika strängt eller strängare straff för gärningen inte föreskrivs någon annanstans i lag, för olaga förföljelse dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Att gärningsmannen hotar en annan person är det första kännetecknet på brottet olaga förföljelse. Med verbet hota avses att en person låter en annan förstå att denne kan råka ut för någonting obehagligt och att detta i något avseende beror på eller kan påverkas av den som framför hotet. Det kan vara fråga om ett uttryckligt hot men också om något annat förfarande som klart innebär ett hot. Exempelvis skadande av offrets egendom kan innebära ett hot. Ett hot kan bestå i att offret avkrävs någonting, men detta är inte en nödvändig förutsättning för att kännetecknet på ett hot ska vara uppfyllt. Hotet ska vara riktat mot den som förföljs men kan också innehålla ett hot mot en tredje person. Som ett exempel kan nämnas att en kvinna kan hotas genom att gärningsmannen låter henne förstå att hennes barn kommer att skadas. Hotet behöver i ett enskilt fall inte vara så allvarligt som vid olaga hot (RP 19/2013 rd, s. 50).

Ett gärningssätt vid olaga förföljelse är kontakt. Det är fråga om gärningsmannens kommunikation i riktning mot offret. Gärningsmannen kan kontakta den förföljda personen genom att gå fram till hen, genom att ringa eller sända meddelanden till exempel per brev eller textmeddelande som mottagaren inte väntas reagera på. Gärningsmannen kan kontakta den förföljda personen också genom att sända ett meddelande via ett allmänt diskussionsforum. Gärningsmannen kan också ta kontakt via en mellanhand, till exempel så att en tredje person förmedlar gärningsmannens meddelanden. Om mellanhanden är medveten om karaktären av gärningsmannens förfarande kan mellanhanden eventuellt anses som delaktig i brottet (RP 19/2013 rd, s. 51).

Olaga förföljelse kan också ske på något annat sätt som är jämförbart med de gärningssätt som nämns i bestämmelsen. Förföljelse kan omfatta olika typer av gärningar och å andra sidan kan den tekniska utvecklingen leda till att det uppkommer nya förföljelsemetoder. Andra gärningssätt än de som uttryckligen nämns i rekvisiten måste dock uttryckligen vara jämförbara med de nämnda gärningssätten.

Delgärningarna i olaga förföljelse ska ske utan offrets samtycke men ett uttryckligt förbud från offrets sida är inte alltid en förutsättning för att gärningen ska betraktas som en del av brottet olaga förföljelse. Det finns inte någon sådan allmän skyldighet att reagera. Den utsatta personen vågar kanske inte förbjuda förföljaren eller också försöker den utsatta personen få ett slut på förföljelsen genom att inte reagera på gärningarna. Hur det påvisas att gärningarna är oönskade måste avgöras med förhållandena som utgångspunkt. Vid olaga förföljelse är det alltså inte fråga om någon enstaka brottslig gärning utan om en sådan av delgärningar bestående allvarlig störning av en persons livskvalitet som kan bli synnerligen skrämmande eller ångestframkallande och dominera den utsatta personens liv. De gärningar som beskrivs i rekvisiten orsakar nödvändigtvis inte ensamma för sig ett sådant tillstånd.

Olaga förföljelse är ett brott som hör under allmänt åtal. Lagutskottet har inte ansett att ordningen för åtalsrätt som tillämpas för olaga förföljelse är helt problemfri. Det som enligt utskottets mening ändå talar för allmänt åtal är brottets särskilda natur och att det kan ha synnerligen

allvarliga konsekvenser för offret. Å andra sidan har utskottet konstaterat att det kan hända att också ärenden som av en eller annan orsak inte bör vara föremål för en straffprocess ändå blir det, om gärningen hör under allmänt åtal. Det kan till exempel vara fråga om att målsäganden av sin egen bestämda vilja och av grundad anledning inte vill ha någon straffprocess. Det är också svårt att uppskatta antalet nya brottmål som blir föremål för förundersökning, och det är uppskattningsvis relativt arbetsdrygt att utreda olaga förföljelse och att skaffa bevisning (LaUB 11/2013 – RP 19/2013 rd).

Kränkning av politisk handlingsfrihet

I 14 kap. 5 § i strafflagen kriminaliseras kränkning av politisk handlingsfrihet. Enligt 1 mom. 1 punkten ska den som med våld eller genom hot som innebär allvarlig fara för annans välbefinnande hindrar någon att uttrycka sin åsikt om allmänna angelägenheter vid ett för detta avsett möte eller en för detta avsedd annan tillställning eller i ett massmedium eller annars offentligt dömas. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Försök är också straffbart.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska hotet vid tillämpning av bestämmelsen vara mer allvarligt än i de fall som avses i 25 kap. i strafflagen. Lindrigt hot eller tvång, genom vilket ett sådant handlande som nämns i bestämmelsen hindras, kan däremot uppfylla något av rekvisiten i 25 kap. om brott mot friheten. Ett hot som riktar sig mot en annans välbefinnande kan enligt förarbetena i praktiken närmast gälla det ekonomiska välbefinnandet, men innehållet i uttrycket välbefinnande begränsas inte uttryckligen i bestämmelsen. Med uttrycket ”allmän angelägenhet” avses i bestämmelsen politiska eller allmänna samhällspolitiska frågor (RP 94/1993 rd, s. 81–82). Gärningen hör under allmänt åtal.

Tvångsmedelslagen och polislagen

Enligt 10 kap. 25 § i tvångsmedelslagen (806/2011) får förundersökningsmyndigheten med en teknisk anordning inhämta identifieringsuppgifterna för en teleadress eller teleterminalutrustning, om det finns skäl att misstänka ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år. Beslut om inhämtande av identifieringsuppgifter fattas enligt 3 mom. av en anhållningsberättigad tjänsteman. Inhämtande av identifieringsuppgifter med stöd av polislagen för att förhindra ett brott förutsätter på motsvarande sätt att det är fråga om ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst ett år (5 kap. 25 § i polislagen). Maximistraffet för olaga hot är fängelse i två år.

4 kap. 3 § 2 mom. i polislagen (872/2011) gäller rätt att få information av sammanslutningar och personer. Enligt 2 mom. har en polisman i enskilda fall på begäran rätt att av teleföretag och av sammanslutningsabonnenter få kontaktuppgifter för teleadresser som inte är upptagna i en offentlig katalog eller information som specificerar en teleadress eller teleterminalutrustning, om informationen behövs för ett polisuppdrag. Bestämmelsen omfattar alla polisens uppdrag, även förebyggande och utredning av brott enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen. Ett krav på allvarlighet för det brott som förebyggs eller utreds kan inte härledas från momentet.

Enligt 10 kap. 7 § 1 mom. 4 punkten i tvångsmedelslagen får teleövervakning dessutom utnyttjas utan krav på brottets allvarlighet med samtycke av den som innehar en teleadress eller teleterminalutrustning, alltså till exempel en målsägande om det finns skäl att misstänka brott som begåtts genom användning av teleadressen eller teleterminalutrustningen.

I fråga om olaga hot är det möjligt att reda ut både direkta kontakter och en anonym användares teleadress eller teleterminalutrustning både genom tvångsmedel och för att förebygga brott.

Jäv

I 27 och 28 § i förvaltningslagen (434/2003) föreskrivs om jäv för tjänstemän. Enligt 27 § i förvaltningslagen får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, om tjänstemannen är jävig. I 28 § 1–6 punkten i förvaltningslagen föreskrivs om jävsgrunder och enligt 7 punkten är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Enligt 30 § ska en ojävig tjänsteman utan dröjsmål förordnas i en jävig tjänstemans ställe. Tjänstemannen får dock avgöra ett brådskande ärende, om jävet inte kan inverka på avgörandet.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen ska de situationer i vilka en tjänsteman är en parts motpart eller uppenbara ovän bedömas från fall till fall (RP 72/2002 rd, s. 88–89).

I 2 kap. 8 § i förundersökningslagen finns en motsvarande bestämmelse om jäv.

Enligt motiveringen till 2 kap. 8 § i förundersökningslagen handlar tillämpningen av den allmänna klausulen ofta om fall där den som är misstänkt för brott har anfört klagan över utredarens eller undersökningsledarens verksamhet eller gjort en brottsanmälan i en annan sak eller i det brottmål som klagan gäller. De högsta laglighetsövervakarnas avgöranden ger vid handen att klagan som gäller undersökningsledaren eller utredaren inte direkt medför jäv. Det krävs dessutom att förhållandet mellan den misstänkte och polismannen har blivit mera spänt på ett sätt som kan anses äventyra en opartisk undersökning. Den som klagan eller brottsanmälan gäller kan enligt motiveringen dock reagera så starkt att hans opartiskhet i det enskilda fallet äventyras. Det är fråga om en sådan situation åtminstone när en polisman gör en brottsanmälan om den misstänktes förfarande (RP 222/2010 rd, s. 172–175).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar i sitt årsboksbeslut HFD 2019:76 att en sådan undersökningsbegäran som gjorts av en tjänsteman om en kund inom förvaltningen där tjänstemannen är målsägande kan äventyra tilltron till tjänstemannens opartiskhet på det sätt som avses i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. Om tjänstemannens opartiskhet anses ha blivit äventyrad ska tjänstemannen avhålla sig från att agera för myndigheternas räkning i ärendet också under den tid behandlingen i domstol pågår. Direktören för barnskyddet, som ansetts jävig enligt förvaltningslagen och som hade använt barnskyddsmyndighetens talerätt, hade närvarit vid den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstolen då ansökan om omhändertagandet behandlades, vilket utgjorde en grund för att anse att förvaltningsdomstolens beslut hade tillkommit i fel ordning. Förvaltningsdomstolens beslut upphävdes och ärendet återsändes till förvaltningsdomstolen för ny behandling.

2.3 Bestämmelser om brottsoffers ställning

I 2 kap. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) finns bestämmelser om målsägandes rätt till rättegångsbiträde. Enligt 2 kap. 1 a och 3 § i lagen kan domstolen också förordna målsäganden en stödperson för att bistå målsäganden under förundersökningen och, om målsäganden har anspråk i ett mål som drivs av åklagaren, under rättegången, när målet gäller brott mot frihet.

Enligt rättshjälpslagen (257/2002) beviljas rättshjälp med statlig finansiering en person som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. Enligt 6 § 2 mom. 2 punkten i rättshjälpslagen omfattar rättshjälpen dock inte biträdande i enkla brottmål, där enligt allmän straffpraxis strängare straff än böter inte är att vänta eller där den åtalades rättsskydd med hänsyn till det straff som i övrigt kan väntas och utredningen i målet inte kräver att ett biträde anlitas.

RP 226/2020 rd

På målsägande i statlig anställning tillämpas dessutom lagen om ersättning av statsmedel till statsanställda för kostnader för vissa rättegångar (269/1974). Motsvarande reglering finns i lagen om ersättning av kommuns eller kommunalförbunds medel till dem som är anställda hos kommunen eller kommunalförbundet för kostnader för vissa rättegångar (21/1984). Olaga hot ingår i lagarnas tillämpningsområde (RP 190/1986 rd, s. 6/I).

Målsägande i statlig och kommunal anställning har således i någon mån mer omfattande möjligheter att få ett rättegångsbiträde än andra målsägande. Utöver 2 kap. 1 a § i lagen om rättegång i brottmål omfattas de av särskilda bestämmelser i ovannämnda lagar med stöd av vilka domstolen för dessa målsägande på ansökan ska förordna ett rättegångsbiträde om det på grund av ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart att personen inte utan biträde på behörigt sätt kan bevaka sin rätt och fördel vid behandlingen av målet. Målsäganden ska befrias från de avgifter och kostnader som avses i 4 § i rättshjälpslagen förutsatt att hens rättssäkerhet kräver det på grund av brottets allvarliga natur, de skador som vållats genom brottet eller andra särskilda omständigheter.

Bestämmelser om de skyldigheter som hänför sig till skydd av målsägande i en rättsprocess finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (så kallat brottsofferdirektiv). Enligt artikel 22 i brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att en individuell bedömning snabbt görs av brottsoffer i enlighet med nationella förfaranden för att fastställa specifika skyddsbehov och för att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle få del av särskilda åtgärder under de straffrättsliga förfarandenas gång, i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 23 och 24, på grund av deras särskilda sårbarhet för sekundär eller upprepade viktigmisering, hot eller vedergällning. Enligt artikel 22.3 ska inom ramen för den individuella bedömningen särskild uppmärksamhet ägnas åt brott som begåtts med diskriminerande motiv som kan ha koppling till framför allt offrets personliga särdrag, och offer för hatbrott ska vederbörligen beaktas.

Skyldigheterna enligt direktivet har genomförts nationellt genom 11 kap. 9 a § i förundersökningslagen. Enligt den ska förundersökningsmyndigheten utan ogrundat dröjsmål pröva om målsäganden behöver särskilt skydd vid handläggningen av målet vid förundersökning eller rättegång och om det behövs åtgärder enligt 2 mom. Vid bedömningen ska myndigheten beakta i synnerhet målsägandens personliga omständigheter och brottets natur. När bedömningen görs ska målsägandens uppfattning om behovet av åtgärder beaktas.

Enligt 2 mom. ska förundersökningsmyndigheten pröva om det för att skydda målsäganden är behövligt att hålla förhöret av målsäganden i vissa lokaler eller av samma personer som förhörs, spela in förhöret, höra målsäganden vid huvudförhandlingen skyddad på ett sådant sätt att han eller hon inte kan ses eller utan att svaranden är närvarande på det sätt som anges i 17 kap. 51 § i rättegångsbalken, höra målsäganden vid huvudförhandlingen utan att han eller hon är personligen närvarande på det sätt som anges i 17 kap. 52 § i rättegångsbalken, eller hålla muntlig förhandling i domstolen utan att allmänheten är närvarande på det sätt som anges i 15 § 6 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007).

Förundersökningsmyndigheten ska höra åklagaren om behovet av särskilt skydd och om behovet av de åtgärder som avses i 2 mom., om målsägandens personliga omständigheter eller brottets natur kräver det.

Enligt 5 kap. 6 § 1 mom. i skadeståndslagen (412/1974) har bland annat den vars frihet och frid har kränkts genom en straffbar handling rätt till ersättning för lidande som orsakats av en kränkning. Olaga hot är ett brott mot frihet. Ersättningen bestäms på grundval av hotets art. I syfte att

säkerställa enhetligheten i ersättningspraxis ska vid bestämmande av ersättning beaktas de rekommendationer som delegationen för personskadeärenden meddelar (RP 167/2003 rd, s. 41). Delegationens allmänna rekommendationer är inte bindande för domstolarna utan domstolarna ska bedöma ersättningen i enlighet med de särskilda dragen i respektive fall (HD 2009:82).

Bestämmelser om besöksförbud finns i lagen om besöksförbud (898/1998). Enligt 1 § i lagen kan besöksförbud meddelas för avvärjande av brott mot liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om sådant brott eller för avvärjande av annat allvarligt trakasserier. Olaga hot är ett brott mot frihet. Också besöksförbud avseende gemensam bostad kan meddelas. Besöksförbud kan meddelas om det finns grundad anledning att anta att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den persons liv, hälsa, frihet eller frid som känner sig hotad eller på annat sätt allvarligt trakassera denna. Vid bedömningen av förutsättningarna för ett förbud ska beaktas de i saken delaktiga personernas förhållanden, arten av de brott eller de trakasserier som förekommit och om de har upprepats, samt sannolikheten för att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att fortsätta trakasserierna eller begå ett brott mot den person som känner sig hotad.

Åtgärder för att effektivisera besöksförbudet utvärderas som bäst i en arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska lagstiftningen om besöksförbud reformeras för att bättre trygga offrens rättigheter.

2.4 Åtalsrätt enligt lagen om yttrandefrihet i masskommunikation

Enligt 24 § 1 mom. i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003, yttrandefrihetslagen) beslutar riksåklagaren om åtal ska väckas för ett brott som grundar sig på innehållet i ett publicerat meddelande och som hör under allmänt åtal samt för chefredaktörsförseelse i anslutning till ett sådant brott. Riksåklagaren bestämmer då också vem som ska utföra åtalet. Yttrandefrihetslagen tillämpas utöver på tryckta medier också på annan typ av masskommunikation – såsom kommunikation i radio och television samt via datanät. Riksåklagaren har utfärdat en anvisning om åtalsprövning, RÅ:2017:2 Förfarandet vid yttrandefrihetsbrott.

Åklagarmyndighetens organisation har förnyats från och med 1.10.2019 genom lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019). Riksåklagarens byrå sköter enligt lagen Riksåklagarämbetets uppgifter. I stället för allmänna åklagare används benämningen åklagare i den nya lagen (32 §). De anvisningar som ämbetet utfärdat gäller fortfarande.

Enligt förarbetena till yttrandefrihetslagen betonas att i åtalsprövningen borde vederbörligen beaktas att en straffrättslig reglering av innehållet i ett kommunicerat meddelande alltid innebär begränsning av yttrandefriheten. Detta gäller både målsägandebrott och yttrandefrihetsbrott som hör under allmänt åtal. Enligt förarbetena befinner sig dock brott som hör under allmänt åtal i detta avseende i specialställning, eftersom yttrandefriheten i dessa fall står i strid med det allmänna intresse som straffbestämmelsen skyddar. Vid åtalsprövning av målsägandebrott sker motsvarande avvägning däremot i sista hand mellan det enskilda intresse som straffbestämmelsen skyddar och yttrandefriheten (RP 54/2002 rd, s. 93/II).

I motiveringen till yttrandefrihetslagen (RP 54/2002 rd, s. 71/I) finns en förteckning över de viktigaste brott som är straffbara enligt strafflagen och som grundar sig eller kan grunda sig på innehållet i ett publicerat meddelande: hets mot folkgrupp (SL 11:8), krigsanstiftan (SL 12:2), spioneri (SL 12:5), grovt spioneri (SL 12:6), röjande av statshemlighet (SL 12:7), oaktsamt röjande av statshemlighet (SL 12:8), offentlig uppmaning till brott (SL 17:1), brott mot trosfrid (SL 17:10), spridning av våldsskildring (SL 17:17), spridning av pornografisk bild (SL 17:18), innehav av barnpornografisk bild (SL 17:19), sedlighetssårande marknadsföring (SL 17:20),

offentlig kränkning av sedligheten (SL 17:21), spridande av information som kränker privatlivet (SL 24:8), ärekränkning (SL 24:9), grov ärekränkning (SL 24:10), marknadsföringsbrott (SL 30:1), konkurrensbrott (SL 30:2), brott mot företagshemlighet (SL 30:5), orsakande av fara för informationsbehandling (SL 34:9 a), sekretessbrott (SL 38:1), sekretessförseelse (SL 38:2), personregisterbrott (SL 38:9) brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oakt-samhet (SL 40:5), upphovsrättsbrott (SL 49:1), kursmanipulation (SL 51:3), grov kursmanipu-lation (SL 51:4) och informationsbrott som gäller värdepappersmarknaden (SL 51:5).

Olaga hot nämns inte som ett exempel på yttrandefrihetsbrott i motiveringen till yttrandefrihets-lagen. Av ordalydelsen kan man dock dra den slutsatsen att förteckningen inte är uttömmande. I sitt avgörande HD 2013:50 behandlade högsta domstolen inte olaga hot som ett brott som avses i bestämmelsen om åtalsrätt i yttrandefrihetslagen och hänvisade inte heller för övrigt till yttrandefrihetslagen. Å andra sidan behövde högsta domstolen inte ta ställning till frågan om åtalsrätt eftersom åtal hade väckts av biträdande riksåklagaren som har samma behörigheter i förvaltningsprocessuella ärenden som riksåklagaren. Yttrandefrihetslagen kan således tolkas så att riksåklagaren ska genomföra åtalsprövning av det olaga hot som ingår i det publicerade med-landet som ett yttrandefrihetsbrott som avses i yttrandefrihetslagen.

Ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet är målsägandebrott. Enligt 24 kap. 12 § i strafflagen får åklagaren dock väcka åtal för ärekränkning och spridande av in-formation som kränker privatlivet och de grova gärningsformerna av brotten trots att målsägan-den inte anmäler brottet till åtal, om brottet har begåtts genom ett massmedium och ett synner-ligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. En motsvarande hänvisning till riksåklaga-rens åtalsrätt saknas i dag i 25 kap. 9 § i strafflagen som gäller åtalsrätt för olaga hot, även om också olaga hot i nuläget är ett målsägandebrott som kan begås genom ett massmedium. Åkla-garen kan väcka åtal om olaga hot om ett allmänt intresse kräver det, men i likhet med yttran-defrihetsbrott har åtalsrätt inte föreskrivits riksåklagaren. Detta i kombination med förteck-ningen över brott i motiveringen till yttrandefrihetslagen tyder på att olaga hot tidigare i alla fall inte ansågs höra till kärnområdet för skyddet av yttrandefriheten.

Framöver är det emellertid möjligt att en gärningsman har gjort sig skyldig till ett målsägande-brott enligt 24 kap. 12 § i strafflagen, såsom ärekränkning genom ett massmedium, och samti-digt till olaga hot som hör under allmänt åtal. Eftersom brotten är förknippade med varandra i tid och sak är det motiverat att de lämnas för åtalsprövning till riksåklagaren som en helhet. Samma förfarande är motiverat i vissa fall av medverkan.

Om åklagaren utan riksåklagarens åtalsförordnande väcker åtal om ett brott som hör under all-mänt åtal och som enligt domstolen är ett brott som gäller innehållet i ett publicerat meddelande och i fråga om vilket därför endast riksåklagaren har befogenhet att väcka åtal, ska åtalet inte tas upp till prövning (HD 2008:49). Tolkningen av huruvida bestämmelsen om åtalsrätt i ytt-randefrihetslagen ska tillämpas i ett enskilt brottmål görs av domstolen, i sista hand högsta dom-stolen.

2.5 Lagstiftning som gäller arbetslivet

Diskrimineringslagen

I 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014) förbjuds diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Enligt förarbetena ska lagen i regel tillämpas på all offentlig och all privat verksamhet. Trots att tillämpningsområdet i princip är vidsträckt

RP 226/2020 rd

ska största delen av bestämmelserna gälla endast för myndigheter, utbildningsanordnare och läroanstalter som dessa är huvudmän för, arbetsgivare samt dem som tillhandahåller varor eller tjänster, enligt vad som föreskrivs i de olika bestämmelserna i lagen.

Också trakasseri är diskriminering som avses i lagen. Enligt 14 § i diskrimineringslagen innebär ett beteende som syftar till eller som leder till att en persons människovärde kränks trakasseri, om beteendet har samband med någon av de grunder som anges i 8 § och beteendet utifrån den grunden skapar en stämning som gör att personen förnedras eller förödmjukas eller som är hotfull, fientlig eller aggressiv gentemot honom eller henne.

En arbetsgivares förfarande ska betraktas som diskriminering, om arbetsgivaren efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för trakasserier underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserierna. Enligt förarbetena till lagen ska bestämmelsen gälla arbetsgivarens ansvar i sådana situationer där den som bryter mot förbudet att trakassera är en annan arbetstagare (RP 19/2014 rd, s. 79/I).

Den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier får föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för åtgärder. Ärendet får, med målsägandens samtycke, föras till nämnden också av diskrimineringsombudsmannen eller en sammanslutning som främjar likabehandling. I andra ärenden än sådana som omfattas av en arbetarskyddsmyndighets behörighet får diskriminerings- och jämställdhetsnämnden förbjuda aktören i fråga att fortsätta eller upprepa diskrimineringen eller repressalierna eller förelägga aktören att inom en skälig tid vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Nämnden får förena sitt förbud eller föreläggande med vite.

Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att diskrimineringslagen iakttas i arbetsavtalsförhållanden, i offentligt rättsliga anställningar, i arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på arbetsplatser samt vid rekrytering.

Systematiskt eller kollektivt trakasseri eller hatkommunikation eller trakasseri som riktas mot en arbetstagare eller en tjänsteinnehavare inleds ofta på diskussionsforum på internet med uppmaningar att skicka kränkande respons till en person som utför en arbetsuppgift eller tjänsteåtgärd eller genom att sprida personens kontaktuppgifter eller uppgifter som hör till hans integritet på så sätt att personens skydd för privatlivet kränks. Om fallet uppfyller definitionen av trakasseri kan den person som blivit föremål för diskriminering kontakta diskrimineringsombudsmannen eller be att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden förbjuder aktören att fortsätta eller upprepa diskrimineringen.

Den kränkte kan också be att tjänsteleverantören avlägsnar de kränkande meddelandena. Om tjänsteleverantören inte går med på det kan det vara fråga om diskriminering från tjänsteleverantörens sida och då kan man ingripa med stöd av diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen kan då med målsägandes samtycke föra ärendet till nämnden för behandling såsom trakasseri, alltså diskriminering vid tillhandahållande av tjänster.

Också arbetsgivaren är skyldig att i de fall som faller under tillämpningsområdet för diskrimineringslagen ingripa i trakasseri till exempel genom att be tjänsteleverantören avlägsna de kränkande meddelandena såsom diskriminering som strider mot diskrimineringslagen.

Jämställdhetslagen

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) förbjuder diskriminering på grund av kön. I 7 § i lagen ingår likadana förbud mot diskriminering som i diskrimineringslagen.

RP 226/2020 rd

I lagen definieras också vad som avses med trakasserier på grund av kön i lagen i fråga. Med trakasserier på grund av kön avses någon form av icke önskvärt beteende som har samband med en persons könstillhörighet, könsidentitet eller könsuttryck och som inte är av sexuell natur, men vars syfte är eller som leder till en kränkning av en persons psykiska eller fysiska integritet och skapar en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller tryckande stämning. Sådant beteende tar sig uttryck till exempel i nedsättande yttranden om det motsatta könet och annan nedvärdering av det motsatta könet (RP 195/2004 rd, s. 28/I).

Förbjuden diskriminering enligt lagen ska även anses föreligga, om en arbetsgivare efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön försummar att vidta de åtgärder som står till buds för att förhindra trakasserier. Enligt förarbetena till lagen gäller arbetsgivarens skyldighet trakasserier som en arbetstagare utsätts för i sitt arbete (RP 195/2004 rd, 34/II).

Jämställdhetsombudsmannen eller en arbetsmarknadscentralorganisation kan föra ett ärende som gäller ett förfarande som strider mot bestämmelserna i lagen till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för fastställelse av förlikning, förbud eller vite.

Arbetskyddslagen

I arbetskyddslagen (738/2002) finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter i fall av trakasserier samt risk för våld på arbetsplatsen. Lagen tillämpas på arbete som utförs på grundval av arbetsavtal samt på arbete som utförs i tjänsteförhållande eller därmed jämförbar offentliganställning. I 8 § i lagen föreskrivs om arbetsgivarens allmänna omsorgsplikt. Om det i arbetet förekommer trakasserier eller annat osakligt bemötande av en arbetstagare som medför olägenheter eller risker för arbetstagarens hälsa, ska arbetsgivaren enligt 28 § i lagen sedan denna fått information om saken med till buds stående medel vidta åtgärder för att avlägsna missförhållandet.

I arbete som är förknippat med en uppenbar risk för våld ska arbetet och arbetsförhållandena enligt 27 § ordnas så att risken för våld och våldssituationer i mån av möjlighet förebyggs. Enligt förarbetena till lagen förekommer risk för våld oftast i polis-, bevaknings-, sjukvårds-, social-, restaurang-, försäljnings- och affärsbranschen. Det är ofta fråga om arbete där man konfronteras med våldsamma klienter. Den fysiska arbetsmiljöns konstruktioner samt otillräcklig kontroll över situationen kan bidra till våldssituationer (RP 59/2002 rd, s. 42). I sådana branscher ska det på arbetsplatsen finnas sådana ändamålsenliga säkerhetsarrangemang eller säkerhetsanordningar som behövs för att förhindra eller begränsa våldet samt möjlighet att larma hjälp. Det bör också finnas handlingsregler för att förebygga situationerna.

I 25 § i arbetskyddslagen finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter att undvika och minska de belastningsfaktorer som äventyrar arbetstagarens hälsa. Den belastning som äventyrar hälsan kan vara skadlig fysisk eller psykisk belastning. Arbetsgivaren ska efter att ha fått information om arbetstagarens belastning reda ut orsakerna till belastningen. Eventuella belastningsfaktorer kan vara olika omständigheter i arbetsförhållandena inklusive risk för våld eller annat hot. Arbetsgivaren ska med till buds stående medel vidta åtgärder för att undvika eller minska de belastningsfaktorer som äventyrar hälsan. Enligt förarbetena till arbetskyddslagen (RP 59/2002 rd, s. 42) är det dock inte alltid möjligt att undvika eller avlägsna alla belastningsfaktorer. Effektiva åtgärder kan saknas till exempel i de fall då utövaren i fråga om risk för våld eller annat hot är en person utanför arbetsgemenskapen.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att effektivisera väckandet av åtal för olaga hot som riktas mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag. En arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag måste kunna utföras utan osakliga trakasserier eller sådant hot om våld eller annat brott som framkallar rädsla. Detta gäller flera arbets- och tjänsteuppgifter, såsom olika servicemöten och möten med kunder oavsett bransch samt olika offentliga förtroendeuppdrag.

Förslaget anknyter till det mål i regeringsprogrammet som gäller att effektivare än i dag ingripa i systematiska och riktade trakasserier och hot som äventyrar yttrandefriheten eller hotar myndighetsverksamheten, forskningen och informationsförmedlingen.

Debatt och kritik som hänför sig till myndigheternas och de politiska beslutsfattarnas åtgärder är en väsentlig del av yttrande- och åsiktsfriheten. Det offentliga debattklimatet har dock blivit allt hårdare, i synnerhet i sociala medier på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.1. Hot som riktas mot myndigheter och de personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag samt den eventuella strävan bakom hotet att försvåra den verksamhet som utövas av det allmänna är ett hot mot den demokratiska rättsstaten och kan få konsekvenser för hela samhället och enskilda medborgare. Målet är att genom att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna minska och ingripa i extrema fall såsom olaga hot som förekommer i den offentliga debatten och i synnerhet i sociala medier.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Alla har rätt att polisanmäla brott som begåtts. Utöver en arbetstagarare som är målsägande har också arbetsgivaren numera rätt att polisanmäla olaga hot som riktats mot en arbetstagarare. Anmälan kan också göras utan samtycke av målsäganden, alltså arbetstagararen.

Efter att ha mottagit brottsanmälan bedömer polisen om det är fråga om ett målsägandebrott. Enligt 3 kap. 4 § i förundersökningslagen görs förundersökning i målsägandebrott bara om målsäganden har underrättat förundersökningsmyndigheten eller åklagaren om att målsäganden yrkar på straff för den som är skyldig till brottet. Om målsäganden återtar sitt straffyrkande, ska undersökningen läggas ned.

En person som utför en arbetsuppgift kan också utsättas för påtryckningar från olika håll och av olika orsaker för att avstå från straffyrkande. Personen kan uppleva det som oskäligt att inledandet av en straffprocess kan vara beroende av hen även om hotet hänför sig till en arbetsuppgift eller skötseln av ett offentligt förtroendeuppdrag. Föremålet för hotet kan också avstå från yrkanden av rädsla för repressalier.

Olaga hot gentemot en person som utför arbetsuppgifter eller som annars sköter gemensamma ärenden är också förknippat med andra särdrag såsom att hotet kan förhindra personen från att utföra en arbets- eller tjänsteuppgift, det kan framkalla rädsla eller osäkerhet i hela arbetsgemenskapen eller hotet kan ha som mål att på ett sätt som äventyrar yttrandefriheten dämpa den offentliga debatten om samhällseligt betydelsefulla teman.

Åklagaren kan dock redan i dag väcka otal om olaga hot enligt 25 kap. 9 § i strafflagen om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. I 3 kap. 4 § 3 mom. i förundersökningslagen föreskrivs dessutom att om åklagaren enligt lag får väcka åtal för målsägandebrott

när ett allmänt intresse kräver det, trots att målsäganden inte yrkar på straff för den som är skyldig till brottet, ska förundersökning göras på åklagarens begäran.

Om förundersökningen emellertid läggs ned eftersom målsäganden inte yrkar på straff får åklagaren inte nödvändigtvis kännedom om de omständigheter på grund av vilka åtal kan väckas eftersom ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver det. Ändå gäller 5 kap. 1 § i förundersökningslagen underrättelse till åklagaren som polisen ska göra om ett brott som har kommit för undersökning. Enligt den andra meningen i paragrafen ska åklagaren (dessutom) underrättas om ett brott som har kommit för undersökning, när förundersökningsmyndigheterna och åklagarmyndigheterna tillsammans utifrån sina befogenheter har beslutat att brottet ska omfattas av underrättelseskyldigheten eller om åklagaren har begärt underrättelse om brottet. På grundval av dessa bestämmelser kan åklagarväsendet och polismyndigheten komma överens om att åklagaren underrättas om en misstanke om brott som gäller ett tillsammans överenskommet målsägandebrott som polisen fått kännedom om, varefter åklagaren, efter att ha blivit underrättad, kan bedöma om ett synnerligen viktigt allmänt intresse föreligger.

Enligt lagutskottets utlåtande (1994 rd - LaUB 22 rd - 94/1993 rd, s. 16) kan ett synnerligen viktigt allmänt intresse dock anses förutsätta ett mycket grovt brott. Tröskeln för att tillämpa synnerligen viktigt allmänt intresse enligt 25 kap. 9 § i strafflagen är så hög att ett olaga hot som riktas mot en person på grund av hans arbetsuppgifter i allmänhet knappast uppfyller kravet på ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Även om en person på grund av sina arbetsuppgifter har blivit föremål för hot och ett synnerligen viktigt allmänt intresse bedöms föreligga i förundersökningen, är det således ändå möjligt att åtal inte väcks på grundval av detta.

Inledande av en straffprocess eftersom ett synnerligen viktigt allmänt intresse föreligger är i dessa fall således osannolikt, och det kan leda till inkonsekvens i åtals- och rättspraxisen, vilket kan motarbeta förebyggandet av hot om våld i samband med arbetsuppgifter och förtroendeuppdrag.

Ordningen för åtalsrätt kan i dag anses vara ett problem med tanke på olaga hot som riktas mot en person på grund av hans arbetsuppgifter. Olaga hot är i dessa fall förknippat med ovan nämnda särdrag på grund av vilka speciallagstiftning om åtalsrätt motiveras med ett offentligt intresse. Utförande av förundersökning och väckande av åtal utan att målsäganden yrkar på straff förutsätter att det i dessa fall föreskrivs att olaga hot är ett brott som hör under allmänt åtal.

Lindrig misshandel hör under allmänt åtal då gärningen riktas mot en person på grund av hans arbetsuppgifter. Gärningssituationerna i fråga om olaga hot är emellertid delvis olika än situationerna med lindrig misshandel. På det sätt som beskrivs i propositionen riktas olaga hot i allt högre grad till exempel mot personer som utför kommunala förtroendeuppdrag på grund av deras verksamhet. Därför föreslås det att bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot också ska gälla hot på grund av ett offentligt förtroendeuppdrag.

Det offentliga intresset i att gärningarna ska höra under allmänt åtal är inte lika stort i fråga om annan typ av förtroendeuppdrag, såsom förtroendeuppdrag som hänför sig till hobbyverksamhet eller annan fritidsverksamhet.

För övrigt ska bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot förbli oförändrad. Olaga hot ska således i andra fall fortfarande räknas som ett målsägandebrott. Såsom i dag ska gärningen dock höra under allmänt åtal om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid gärningen eller om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Bestämmelsen om att gärningen ska höra under allmänt åtal innebär också att åtal i regel väcks i de situationer som förutsätts i lagen även om målsäganden motsätter sig det till exempel av personliga orsaker. Att en handling hör under allmänt åtal betyder dock inte att målsägandens vilja helt skulle sakna betydelse. Myndigheterna kan också i fortsättningen tillämpa bestämmelserna om åtgärdseftergift inom de gränser som lagstiftningen medger.

Förundersökningen och utsikterna till framgång för åklagarens åtal försvåras dock om den som hotas såsom målsägande inte är beredd att medverka till att ärendet undersöks och till behandlingen i domstol. Då målsäganden hörs i bevissyfte är hen inte skyldig att berätta om saken, inte heller svara på de frågor som gäller hen. Ordalydelsen i bestämmelsen och förarbetena till den visar således att uppfyllandet av kriterierna för olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen beror på om den person som uttryckligen hotats har haft grundad anledning att vara rädd (RP 94/1993 rd, s. 110–111, se också HD 2013:50). Därför är det viktigt att målsäganden berättar sin uppfattning om hen har haft grundad anledning att vara rädd för sin personliga säkerhet. Det räcker inte med att utomstående, till exempel arbetsgivaren eller andra personer som varit närvarande framför sin uppfattning om hotet. Bevisen kan inte heller grundas till exempel på externa skador på samma sätt som i misshandel. Därför är det viktigt att man även framöver hör parten i förundersökningen för att reda ut ärendet.

De möjligheter och metoder som finns för att skydda en målsägande under en straffprocess beskrivs i avsnitt 2.3 ovan.

Därtill ska det noteras att även om olaga hot, som begåtts på grund av en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag, hör under allmänt åtal medför det inte någon skyldighet att göra brottsanmälan. Även i det fall att det är fråga om ett brott som hör under allmänt åtal förutsätts det med andra ord att gärningen ska polisanmälas för att myndigheterna ska få kännedom om gärningen och att den därigenom blir föremål för undersökning och åtalsprövning.

Vid lindrig misshandel hör gärningen inte under allmänt åtal om gärningsmannen hör till arbetsplatsens personal. På motsvarande sätt är det motiverat att olaga hot hör under allmänt åtal uttryckligen när det är fråga om typiska fall av olaga hot, alltså sådana fall i vilka gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Det är inte nödvändigt eller motiverat att ändra olaga hot, som begåtts av en person som hör till arbetsplatsens personal, till exempel offrets arbetskamrat eller chef, så att det hör under allmänt åtal. De orsaker i propositionen som talar för att olaga hot som begåtts av en person som inte hör till arbetsplatsens personal och som riktas mot en arbetstagare ska höra under allmänt åtal är inte på samma sätt tillämpliga på interna konflikter i personalen ens i de fall i vilka gärningen hänför sig till offrets arbetsuppgifter. Interna konflikter på arbetsplatsen som urartar i olaga hot kan åtgärdas med hjälp av arbetarskyddslagstiftningen.

I fråga om offentliga förtroendeuppdrag behöver en motsvarande begränsning inte göras. En person som utför ett förtroendeuppdrag har inte en likadan permanent arbetsplats eller arbetsgemenskap som personer i ett anställnings- eller tjänsteförhållande.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna ändringen av åtalsrätten för olaga hot gör det möjligt för samhället att effektivare reagera på hot gentemot personer i arbetsuppgifter och offentliga förtroendeuppdrag och förbättrar ställningen för de personer som blir utsatta för sådant beteende.

Skyddet för yttrandefriheten är starkt när det är fråga om teman av allmänt intresse. Den samhälleliga debatten är ett område med starkast skydd för yttrandefriheten. Debatt och kritik som riktas mot myndigheter och politiska beslutsfattare samt offentliga personers verksamhet är en väsentlig del av yttrande- och åsiktsfriheten. Överdriven reglering kan leda till att den demokratiska debatten och kritiken mot dem som är i makten och som utövar makt dämpas (så kallad chilling effect).

Å andra sidan kan särskilt systematiskt, kollektivt nedsättande av åsikterna och synsätten hos beslutsfattare, myndigheter och personer som i sitt arbete deltar i den offentliga debatten eller kränkning av personen eller hans egenskaper eller privatliv leda till att både föremålen för gärningarna och omfattande persongrupper som delar samma åsikter i fortsättningen avhåller sig från att delta i debatten av rädsla för personlig kränkning och i värsta fall hot. Också denna typ av förfarande kan leda till så kallad chilling effect; debatten kvävs och olika parter yttrandefrihet, som är en rättighet enligt grundlagen, begränsas.

Det allmänna debattklimatet har enligt olika utredningar och undersökningar blivit hårdare. Hot om våld såsom olaga hot eller hot om annat brott är ett extremt fenomen i det hårdare debattklimatet som inte skyddas av yttrandefriheten. Hot om våld är inte legitim kritik. Med tanke på samhällsfreden är det också farligt om hotet riktas mot myndigheternas verksamhet eller om det har som mål att påverka åklagar- eller rättsväsendets verksamhet. Att sådana gärningar på offentligt initiativ av åklagaren förs till förundersökning betonar gärningens klandervärdhet och styr för sin del debattkulturen mot en riktning i vilken alla parter yttrande- och åsiktsfrihet respekteras.

Ändringen av åtalsrätt för olaga hot förbättrar offrets ställning och visar att det inte är acceptabelt att hota personer i en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag med våld eller annat brott, och att det inte är en privat angelägenhet för parterna. Ändringen avses också förbättra myndigheternas möjligheter att ingripa i olaga hot. Det är att anta att ändringen leder till att myndigheterna får behandla sådana fall som tidigare inte nödvändigtvis har omfattats av straffsystemet. Det är viktigt att ingripa i hot som riktats mot en person på grund av hans arbetsuppgifter eller offentliga förtroendeuppdrag med beaktande av att undersökningarna tyder på att det i allmänhet är en mycket liten grupp som gör sig skyldig till hot till exempel i sociala medier men vars verksamhet dock är återkommande eller fortlöpande.

Ändringen av åtalsrätt för olaga hot får också betydande konsekvenser för samhället eftersom den förbättrar medborgarnas möjligheter att i praktiken få rättslig service när de råkar ut för en konflikt som kräver rättslig behandling. Det är fallet om till exempel rädsla i dag leder till att målsäganden inte yrkar på straff i ett målsägandebrott. Å andra sidan kan väckande av allmänt åtal framöver i de fall i vilka målsäganden inte eventuellt själv önskar en straffprocess minska personens självbestämmanderätt. Fördelarna med ändringen av åtalsrätten bedöms dock överväga eventuella nackdelar.

Könsrelaterade konsekvenser

I grundlagen har likställighetsprincipen mellan könen som ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna förstärkts med bestämmelsen om främjande av jämställdhet mellan könen i 6 § 4 mom.: ”Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.” De åtgärder genom vilka jämställdhet kan uppnås preciseras inte i bestämmelsen. Närmare bestämmelser finns närmast i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Som bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter bidrar 4 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män till att fastställa och konkretisera myndigheternas skyldighet att främja jämställdheten genom att precisera de åtgärder som säkrar främjandet av jämställdheten. Enligt den lagen ska myndigheterna i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Framför allt ska de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås.

Med tanke på propositionen är förbudet mot indirekt diskriminering på grund av kön enligt lagen (7 § 3 mom.) av betydelse. Med det avses att personer försätts i olika ställning på grund av kön, könsidentitet eller könsuttryck med stöd av en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt, om personerna till följd av förfarandet i praktiken kan komma att missgynnas på grund av sitt kön.

I jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 lyfts trakasserier, hatretorik och våld fram som könsbaserade former av maktanvändning, som förekommer i många olika skepnader och som på olika sätt drabbar män, kvinnor och könsminoriteter. Därtill konstateras det att om man behandlar fenomenen könsneutralt hindrar detta ett effektivt ingripande i dem. (Jämställdhetsombudsmannen 2018.)

Bestämmelserna i strafflagen är könsneutrala, och både män och kvinnor avses med kön i propositionen. Neutrala bestämmelser kan dock få sådana konsekvenser som nämns i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män som i praktiken är olika för män och kvinnor.

Hot om våld har konstaterats förekomma särskilt i den kvinnodominerade service-, hälsovårds- och socialsektorn. Förslaget till att ändra åtalsrätten så att olaga hot under allmänt åtal kan i dessa fall uppskattas ha en positiv inverkan på kvinnornas ställning.

Också i mansdominerade kundserviceuppgifter kan ändringen av åtalsrätten för olaga hot ses som en positiv utveckling. Förslaget förbättrar också deras ställning och arbetsförhållanden som föremål för hot om våld.

Kvinnor som är aktiva i den samhälleliga debatten till exempel som journalister, forskare eller politiker blir enligt flera utredningar oftare än män utsatta för sexuellt betonat hot om våld. Detta kränker inte enbart individens heder eller integritet utan är också på ett mer allmänt plan skadligt om det att personen blivit utsatt för hot leder till att hen inte deltar i den offentliga debatten eller till att vissa teman undviks i offentligheten (så kallad chilling effect).

Förslaget kan därför få betydande konsekvenser som formar de allmänna attityderna. Jämställdhetsbarometern 2017 (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 8/2018) beskriver de aktuella attityderna som hänför sig till jämställdhet mellan kvinnor och män. Nio av tio svars personer ansåg att det är nödvändigt att kvinnor allt aktivare deltar i politiken för att den politiska sakkunskapen ska bli mångsidigare. Den positiva utvecklingen enligt jämställdhetsbarometern i fråga om kvinnors deltagande i den samhälleliga aktiviteten och den offentliga debatten i egenskap av olika aktörer (politiker, journalister, bloggare osv.) ska främjas ytterligare. Förslaget kan bedömas för sin del konkret främja och förbättra särskilt kvinnornas deltagande i den samhälleliga debatten i egenskap av olika aktörer.

Konsekvenser för företagen

Den brottsförebyggande effekten av ändringen av åtalsrätt för olaga hot kan i någon mån minska de eventuella kostnader som orsakas företagen men effekten på de totala kostnaderna blir knappast betydande.

De kostnader som brottslighet ger upphov till för företagen har uppskattats i publikationen Rikollisuustilanne 2018 (uppgifterna om publikationen finns i avsnitt 2.2). I kostnaderna kan man dock inte särskilja de kostnader för våld gentemot en arbetstagare som beror enbart på hot, inte heller de gärningar som uppfyller rekvisitet för olaga hot. Enligt svaren i en annan nationell undersökning om företagsoffer av 2018 (se avsnitt 2.1) som handlade om brott inom detaljhandeln och hotell- och restaurangsektorn hade våldet och hotet gentemot arbetstagarna inom handeln i regel inte lett till direkta kostnader för de företag som deltog i enkäten. I dessa fall har det troligen mestadels varit fråga om situationer som inte har orsakat arbetstagaren några fysiska skador som skulle ha medfört kostnader för sjukskrivning eller arbetsförmåga.

De företag som deltog i enkäten uppgav att den vanligaste nackdelen (32 procent) var rädsla som arbetstagaren upplevt. Detta resultat är av betydelse vid bedömningen av konsekvenserna av olaga hot på grund av arbetsuppgifter. Redan enbart rädsla till följd av hot om våld kan leda till att arbetstagaren blir sjukskriven eller arbetsförmögen. Indirekta kostnader kan på grund av brott orsakas företagen också till följd av att en arbetstagare som utsatts för ett brott har svårt att klara av sina arbetsuppgifter eller på grund av svårigheter relaterade till tillgången på arbetskraft. Ändringen av åtalsrätten för olaga hot kan minska dessa effekter i fråga om enskilda arbetstagare men utan forskningsdata är det svårt att uppskatta konsekvenserna av ändringen för uppkomsten av indirekta kostnader för företagen.

Företagen kan till följd av propositionen orsakas extra kostnader om arbetsgivaren stöder en arbetstagare som är målsägande med kostnaderna för juridiskt biträde i en rättsprocess i fråga om ett brott som hör under allmänt åtal. Behovet av juridiskt stöd kan öka allteftersom antalet fall som leder till rättsprocess ökar. Erbjudande av sådant stöd är emellertid inte lagstadgat utan det är beroende av arbetsgivarens prövning. Det är därför svårt att uppskatta den eventuella ökningen av de kostnader som uppkommer för företagen för erbjudande av juridisk hjälp med anledning av propositionen.

Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Polisen fick kännedom om 8 846 fall av olaga hot 2018. Av brotten utreddes 4 988 stycken och åklagarna underrättades om 3 390 olaga hot. År 2018 dömdes 642 personer till straff för olaga hot (dom för det huvudsakliga brottet) och i domarna ingick 1 552 tillräknade olaga hot. I majoriteten av fallen var påföljden böter, medan 174 av de dömda dömdes till fängelse på viss tid, varav 48 till ovillkorligt fängelsestraff. Åtalet förkastades eller ärendet förföll i 85 fall. Under 2015–2018 har antalet domar varierat mellan 600 och 700 per år. Eftersom maximistraffet för olaga hot är fängelse i två år kan böter inte föreläggas i bötesförfarande utan olaga hot ska behandlas i fullständig förundersökning, åtalsprövning och domstol.

I rättsstatistiken kan olaga hot mot personer på grund av en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag inte skiljas från övriga fall av olaga hot som dömts. Antalet personer som blivit utsatta för olaga hot på grund av sina arbetsuppgifter eller ett offentligt förtroendeuppdrag kan närmast uppskattas utifrån uppgifter i brottsofferundersökningar, i vilka ingen skillnad i allmänhet görs mellan enbart hot och våld.

I brottsofferundersökningen 2018 hade sex procent av 15–74-åringar upplevt hot eller våld mellan personer på arbetsplatsen eller i sina arbetsuppgifter. I talen kan fallen med hot inte särskiljas från våldsgärningar. Enligt publikationen Rikollisuustilanne 2018 var merparten (85–90 %) av de situationer med våld och hot som anmäldes inom handeln verbalt hot och uppkäftighet både 2010 och 2018. Bland de anmälda fallen av våld och hot i hotell- och restaurangsektorn omfattade 85 procent endast verbalt våld. Å andra sidan uppfyller inte allt verbalt hot rekvisiten för olaga hot. Utifrån dessa tal kan man grovt sett bedöma att hälften (3 procent) av de fall av våld och hot som anmäls i brottsofferundersökningen kan gälla sådana fall i vilka rekvisiten för olaga hot uppfylls. I relation till befolkningen på 15–74 år betyder det att omkring 120 000 personer årligen blir utsatta för olaga hot på arbetsplatsen eller i sina arbetsuppgifter. Talet är förknippat med många osäkerhetsfaktorer men det ger en fingervisning om hur stora grupper som berörs av problemet.

Enligt brottsofferundersökningarna polisanmäls våld eller hot om våld på arbetsplatsen emellertid endast sällan. Uppgifter finns dock tillgängliga endast i separata undersökningar om vissa servicebranscher (se avsnitt 2.2). Våld eller hot om våld som riktades mot en arbetstagare polisanmäldes enligt undersökningen om företagsoffer i samband med var fjärde gärning, trakasserier eller olaga förföljelse inom handeln i 18 procent och i hotell- och restaurangsektorn i 26 procent av fallen.

År 2018 anmäldes totalt 8 800 fall av olaga hot till myndigheterna. Det är inte närmare känt i vilken grad fallen gällde hot på grund av arbetsuppgifter eller offentliga förtroendeuppdrag.

Förslaget leder i princip inte till några förändringar i polisanmälan av brott som gäller olaga hot. Som i dag kan vem som helst anmäla brottet, utöver målsäganden till exempel arbetsgivaren eller en utomstående. Det är sannolikt att brottsanmälan inte heller framöver kommer att göras om samtliga fall av hot. Olaga hot på arbetsplatser i kundservicesituationer sker i allmänhet verbalt eller till exempel genom hotfulla gester. Gärningen leder därför inte till några yttre tecken på offret till exempel i motsats till misshandel. För att gärningen i efterskott ska kunna bevisas förutsätter det därför ofta att andra personer har närvarit och bevisning av dem över det som skett vilket sannolikt minskar viljan att göra brottsanmälan också i fortsättningen. I fråga om hot i sociala medier kan själva gärningen bevisas men gärningsmannens anonymitet kan minska offrets anmälningsaktivitet.

I kundbetjäningssituationer kommer olaga hot sannolikt att utredas såsom nu åtminstone i det fall att gärningsmannen eller den medansvarige samtidigt gör sig skyldig också till något annat brott såsom snatteri. Dessutom bör det noteras att bland annat bestämmelserna om rån, misshandel och grov misshandel går framom bestämmelsen om olaga hot med stöd av den subsidiaritetsklausul som ingår i den (RP 94/1993 rd). Hot om våld gentemot en tjänsteman med anledning av hans tjänsteåtgärder blir straffrättsligt bedömt i tillräcklig grad genom att tillämpa enbart bestämmelsen om våldsamt motstånd mot tjänsteman (HD 2019:31). I dessa fall leder ändringen av åtalsrätten för olaga hot inte till att nya fall egentligen förs till undersökning.

I fråga om olaga hot har omvärlden emellertid ändrats under de senaste åren. Utöver hot i traditionella kundserviceuppgifter har det blivit allt vanligare med händelser i sociala medier. Detta leder till ett större antal fall av olaga hot även om hoten i sociala medier också kan göras anonymt och det inte alltid är möjligt att reda ut gärningsmannen.

Vid bedömningen av antalet nya fall som ska undersökas kan man granska ökningen av antalet misshandelsbrott när det föreskrevs att misshandel i fall av våld i en nära relation och i arbetsuppgifter skulle höra under allmänt åtal. Före ändringen av lagen 2010 fick polisen kännedom om 9 516 fall av lindrig misshandel medan antalet efter lagändringen år 2011 var 11 356.

Efter 2012 har antalet misshandelsbrott stabiliserat sig och bland annat antalet fall av lindrig misshandel är i dag på samma nivå som före lagändringen, cirka 9 000 fall per år (8 884 fall 2018). Hur utvidgningen av åtalsrätten för lindrig misshandel gentemot personer i arbetsuppgifter inverkar på ökningen av antalet fall efter lagändringen är inte känt (Rikollisuustilanne 2017, Katsauksia 29, Helsingfors universitet, Statsvetenskapliga fakulteten, Institutet för kriminologi och rättspolitik).

Syftet med förslaget vid sidan av att beakta förändringarna i omvärlden är att ett större antal brottsanmälningar än nu ska göras när det inte längre är på målsägandens ansvar att yrka på straff i förundersökningen av brottet. Man kan inte heller helt förbise den bedömning som gjorts i brottsofferundersökningarna att hot om våld som hänför sig till arbetsplatsen och arbetsuppgifterna är mycket vanligt och mot den bakgrunden är det möjligt att antalet nya fall i förundersökning blir betydande. Därför är det sannolikt att antalet brottsanmälningar ökar något jämfört med det nuvarande läget. Det är också önskvärt att arbetsgivarna tar fram riktlinjer för att praxisen för brottsanmälan ska bli mer enhetlig på arbetsplatserna.

Den mest betydande skillnaden jämfört med den nuvarande regleringen i propositionen är att förundersökning i fortsättningen i regel ska göras för alla fall som polisen får kännedom om. Antalet fall av olaga hot mot personer i arbetsuppgifter eller i offentliga förtroendeuppdrag som myndigheterna får kännedom om kan uppskattas i ljuset av ovannämnda ökning av antalet misshandelsbrott. Straffet för olaga hot är fängelse i två år, vilket betyder att gärningarna kommer att behandlas i domstol. Reformen leder således till att antalet fall som ska behandlas ökar både hos polisen, åklagarna och domstolarna.

Under antagande att konsekvenserna av förändringen för antalet fall är på samma nivå som bedömdes i samband med reformen av åtalsrätt för lindrig misshandel gentemot en arbetstagare 2011, leder ändringen till att antalet olaga hot som polisen får kännedom om ökar med cirka 1 200 nya fall. Knappt 40 procent av de brott som polisen fått kännedom om överförs i dag till åklagarna men det är att anta att antalet ökar när förundersökningen inte längre är beroende av att målsäganden yrkar på straff. Antalet kan i fortsättningen emellertid också sjunka på grund av svårigheten att bevisa gärningen eller gärningsmannens anonymitet. Således kan man uppskatta att åklagarna framöver kommer att få omkring hälften (600) av de nya brott som polisen får kännedom om medan de ärenden som behandlas i domstol kan öka med 250–300 nya fall. I remissvaren ansågs det antal fall som nämndes i regeringens utkast till proposition vara motiverat.

Fullständig förundersökning av vanligt olaga hot inklusive olika arbetsskeden kan jämföras med undersökning av trafikförseelser eller till exempel brott mot inreseförbud (jfr RP 291/2014 rd, s. 18 förundersökning av trafikbrott 10 timmar, RP 146/2018 rd s. 23 fullständig förundersökning av brott mot inreseförbud 12 timmar). Det kan vara mer krävande att undersöka olaga hot som är förknippat med riktade trakasserier. Brotten begås genom datanät delvis anonymt och i enskilda fall kan det vara fråga om flera delgärningar. Polisstyrelsen uppskattar att mediantiden för förundersökning är i snitt 20–25 timmar i samtliga fall när tyngdpunkten sett till antalet fall är på mer krävande fall.

Under antagande att fullständig förundersökning av olaga hot inklusive olika arbetsskeden tar 20 timmar i anspråk, betyder det att 1 200 nya fall som kommer till förundersökning leder till en ökning av arbetsmängden med 24 000 timmar, alltså cirka 14,6 årsverken. Enligt Polisstyrelsen är det kalkylmässiga antalet timmar per år för ett årsverke 1 640 timmar. Då priset på ett årsverke enligt uppgift från Polisstyrelsen är 70 000 euro, är det fråga om en årlig extra kostnad på cirka 1 240 000 euro inom inrikesministeriets ansvarsområde.

Kostnaderna för åtalsprövning och behandlingen av åtalet i domstol är i genomsnitt 526 euro/åtal för åklagarmyndigheten, i skriftligt förfarande 131 euro. I fråga om åtalsprövning fattas beslutet om att väcka åtal om olaga hot som begås i media av riksåklagaren. Enligt uppgift från Domstolsverket behandlas olaga hot till 90 procent i muntligt förfarande medan endast 10 procent behandlas i skriftligt förfarande. Om det antas att cirka hälften (600 fall) av de nya fall som myndigheterna får information om övergår till åtalsprövning och största delen av dem (90 procent) behandlas i muntligt förfarande uppgår åklagarmyndighetens årliga kostnad till 292 000 euro.

Ärenden som gäller olaga hot avgörs vid muntlig huvudförhandling nästan alltid i sammansättning med en domare. Enligt Domstolsverket är enhetskostnaden för behandling av ett ärende 1 345 vid muntlig behandling. Enhetskostnaden för skriftlig behandling är enligt Domstolsverket 728 euro/ärende. Domstolarna föranleds en årlig extra kostnad på 385 000 euro för de nämnda 300 nya fallen.

Uppskattningarna är förenade med vissa osäkerhetsfaktorer. Till exempel de orsaker på grund av vilka anmälan i dag enligt undersökningen om företagsoffer inte görs till myndigheterna kommer antagligen att vara oförändrade. Det är också svårt att bedöma om en eventuell ökning av antalet fall av olaga hot efter lagändringen kommer att bli bestående. Å andra sidan måste man beakta att omvärlden för att begå brott har ändrats till följd av sociala medier vilket redan i sig troligen kommer att öka antalet fall av olaga hot jämfört med nuläget. Denna förändring ser ut att vara ett relativt bestående fenomen och i enlighet med regeringsprogrammet måste man vara förberedd på det.

En eventuell ökning av antalet brottsanmälningar om olaga hot kan leda till en ökning av antalet ärenden som gäller besöksförbud. Samtidigt som brottsanmälan görs om olaga hot kan också en ansökan om meddelande om besöksförbud göras anhängig vid tingsrätten. Propositionen kan med andra ord i någon mån också öka antalet besöksförbud. Det har dock bedömts att om ärendena kan behandlas i ett sammanhang kommer domstolarna eventuellt att belastas i mindre utsträckning om besöksförbudsärendet behandlas i samband med olaga hot där handläggningen leds av en åklagare än i behandling av besöksförbud där parterna uppträder utan biträde (jfr RP 19/2013 rd).

I 2 kap. i lagen om rättegång i brottmål finns bestämmelser om biträdande av part, både svaranden och målsäganden. En av propositionens återverkningar kan vara att det blir vanligare att biträden förordnas enligt rättshjälpslagen i de fall av olaga hot som omfattas av propositionen om antalet brottsanmälningar och därigenom antalet fall som kommer till domstolen ökar.

Enligt 6 § 2 mom. 2 punkten i rättshjälpslagen omfattar rättshjälpen dock inte biträdande i enkla brottmål, där enligt allmän straffpraxis strängare straff än böter inte är att vänta eller där den åtalades rättsskydd med hänsyn till det straff som i övrigt kan väntas och utredningen i målet inte kräver att ett biträde anlitas. De frågor kring bevisning som hänför sig till olaga hot till exempel i kundbetjäningssituationer kan leda till att ärendena på grund av gärningens natur inte alltid kan anses vara enkla brottmål utan för dem förordnas ett rättegångsbiträde oftare än i dag. Den eventuella ökningen av antalet förordnanden av biträde är framöver med andra ord beroende av hur kriterierna för att förordna biträde i praktiken kommer att tillämpas på de fall som omfattas av propositionen.

På målsägande i statlig anställning tillämpas dessutom lagen om ersättning av statsmedel till statsanställda för kostnader för vissa rättegångar. Motsvarande reglering finns i lagen om ersättning av kommuns eller kommunalförbunds medel till dem som är anställda hos kommunen eller

kommunalförbundet för kostnader för vissa rättegångar. Olaga hot ingår i lagarnas tillämpningsområde (RP 190/1986 rd, s. 6/I).

Målsägande i statlig och kommunal anställning har således i någon mån mer omfattande möjligheter att få ett rättegångsbiträde än andra målsägande. Utöver 2 kap. 1 a § i lagen om rättegång i brottmål omfattas de av särskilda bestämmelser i ovannämnda lagar med stöd av vilka domstolen för dessa målsägande på ansökan ska förordna ett rättegångsbiträde om det på grund av ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart att personen inte utan biträde på behörigt sätt kan bevaka sin rätt och fördel vid behandlingen av målet. Målsäganden ska befrias från de avgifter och kostnader som avses i 4 § i rättshjälpslagen förutsatt att hens rättssäkerhet kräver det på grund av brottets allvarliga natur, de skador som vållats genom brottet eller andra särskilda omständigheter. Som målsägande gäller för en statligt och kommunalt anställd således de begränsningar för ersättning av kostnader som föreskrivs i lagen.

Att föreskriva att olaga hot hör under allmänt åtal leder inte till ändringar i tillämpningen av de ovannämnda lagarna som gäller rättshjälp, biträde i rättegång eller besöksförbud. Extra kostnader kan emellertid uppkomma om fallen av olaga hot i domstolarna ökar betydligt till följd av en ökning av benägenheten till anmälan på grund av ändringen i åtalsrätten. Den eventuella ökningen av antalet fall och därigenom kostnaderna är på ovan beskrivna sätt svår att uppskatta men i detta skede uppskattas kostnaderna inte öka nämnvärt.

I vissa av de eventuella nya fall som blir föremål för straffprocess kan årligen några enskilda ovillkorliga fängelsestraff dömas, och i vissa enskilda fall kan böter omvandlas till fängelsestraff. Det kan antas att antalet sådana nya fall blir mycket litet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ärekränkning och spridande av information som gäller privatlivet är i regel målsägandebrott. I fråga om ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet får enligt 24 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen riksåklagaren förordna att åtal ska väckas om brottet har begåtts genom ett massmedium och ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

I propositionen föreslås inte att bestämmelserna om åtalsrätt ska ändras för brott som gäller ärekränkning eller spridande av information som gäller privatlivet. Jämfört med dessa brott är olaga hot en mer klandervärd gärning. Olaga hot är ett brott mot frihet som indirekt också kränker liv och hälsa. Det skyddsintresse som ska skyddas vid ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet är å sin sida individens integritet och intimitet, och då är det motiverat att rättsprocessen i fråga om dem i regel ska föras fram av målsäganden.

Straffet för olaga hot är fängelse i två år medan straffet för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet i sin grundform är böter. Enligt Europadomstolen ska hot om fängelsestraff för dessa brott som har beröringspunkter med yttrandefriheten tillgripas endast i exceptionella situationer, såsom när det är fråga om hatretorik eller anstiftan till brott. Således kan man också i Europadomstolens rättspraxis se en gradskillnad mellan å ena sidan skyddet av personens anseende och å andra sidan hot om våld eller annan anstiftan till brott. På grund av dessa orsaker avskaffades hot om fängelse i fråga om grundformen av ärekränkingsbrott och spridande av information som kränker privatlivet genom en lagändring 2013. För att beakta Europadomstolens rättspraxis kompletterades båda bestämmelserna samtidigt med en bestämmelse om begränsning av straffbarheten. Enligt denna ska som ett brott inte anses information som lämnats för att en fråga som är av vikt från allmän synpunkt ska kunna behandlas, om

informationen, med beaktande av innehållet i informationen, andra personers rättigheter och övriga omständigheter, inte tydligt överskrider det som kan anses som godtagbart. Hot om våld och brott såsom olaga hot kan däremot i regel inte anses vara allmänt godtagbart eller en tolkningsfråga utan det är entydigt fråga om en icke godtagbar gärning oberoende av situation och sammanhang.

Myndigheterna fick år 2018 kännedom om cirka 4 500 fall av ärekränkning (inklusive grov gärningsform) och cirka 400 fall av spridande av information som gäller privatlivet (inklusive grov gärningsform). Antalet fall som blir föremål för förundersökning kan bli betydande om dessa gärningar kommer att höra under allmänt åtal – trots en avgränsning till personer i arbetsuppgifter och offentliga förtroendeuppdrag. Det är fallet i synnerhet om ändringen av åtalsrätten ytterligare ökar antalet anmälningar till myndigheterna. Också lagutskottets tidigare återhållsamma ståndpunkt i fråga om en ändring av åtalsrätten till exempel i fråga om subjektivt färgad ärekränkning ska beaktas (se LaUB 21/2010 rd, i avsnitt 2.2 i denna proposition).

Om brotten i fråga i större utsträckning än i dag kommer att höra under allmänt åtal, gäller för dem i fråga om offentliga meddelanden och uttalanden den ordning för åtalsrätt som avses i 24 § i yttrandefrihetslagen, eller så ska förhållandet mellan bestämmelserna om åtalsrätt i varje fall granskas. Enligt 24 § 1 mom. i yttrandefrihetslagen beslutar riksåklagaren om åtal ska väckas för ett brott som grundar sig på innehållet i ett publicerat meddelande och som hör under allmänt åtal samt för chefredaktörsförseelse i anslutning till ett sådant brott. Riksåklagaren bestämmer då också vem som ska utföra åtalet.

Det är inte ändamålsenligt att riksåklagaren framöver behandlar de åtalsärenden som gäller ärekränkning eller spridande av information som kränker privatlivet på grund av arbetsuppgifter eller ett offentligt förtroendeuppdrag och som grundar sig på ett publicerat meddelande i regel på grund av det stora antalet åtalsärenden som gäller dessa brott. En ändring av ordningen för åtalsrätt enligt 24 § i yttrandefrihetslagen handlar om en principiellt betydande ändring. Det är inte motiverat att göra en sådan ändring i samband med den nu aktuella propositionen enbart i fråga om några, men desto vanligare brott mot yttrandefriheten. Det kan vara motiverat att pröva ordningen för åtalsrätt i ifrågavarande brott mot yttrandefriheten när en totalreform av yttrandefrihetslagen i framtiden blir aktuell.

5.2 Åtalsrätt för olaga hot i Norden och i Tyskland

Sverige

I Sverige kriminaliseras olaga hot i 4 kap. 5 § i brottsbalken. Till olaga hot gör sig skyldig den som hotar någon annan med en brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Den hotade behöver inte själv känna rädsla, utan det räcker med att hotet till sin natur är ägnat att framkalla rädsla. Det är fråga om ett så kallat abstrakt faredelikt. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Bestämmelser om åtalsrätt finns i 4 kap. 11 § i brottsbalken. Enligt den hör olaga hot under allmänt åtal.

Norge

Hot (trusler) har i Norge kriminaliserats enligt 263 § i strafflagen (straffeloven) och grovt hot (grove trusler) i 264 §. Den som i ord eller handling hotar med brott under sådana omständigheter att hotet är ägnat att framkalla allvarlig rädsla, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Det räcker med att gärningen är ägnad att framkalla rädsla. Straffet för grovt hot är fängelse i högst tre år. Vid avgörandet om hotet är grovt ska särskild vikt läggas vid om hotet riktats mot en försvarslös person, om det har begåtts oprovocerat eller av flera personer tillsammans, och om motivet för hotet har varit offrets hudfärg, nationella eller etniska ursprung, religion, livssyn, homosexualitet eller funktionsnedsättning.

Därtill gäller 265 § särskilt skydd för vissa yrkesgrupper (särskilt vern for enkelte yrkesgrupper). Enligt paragrafen ska den som strävar efter att påverka yrkesutövandet av en person i en särskilt utsatt yrkesgrupp dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 2 mom. räknas som särskilt utsatta yrkesgrupper hälsovårdspersonal som erbjuder medicinsk hälsovård, personer med ansvar för kollektivtrafiken, till exempel tåg, metro, spårvagnar, buss, flyg, taxi eller färja samt personer som har ansvar för utbildning i grundskola eller i mellanstadiet. Den som hindrar yrkesutövandet av en person som nämns i 2 mom. kan dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader. Den som genom smädelse eller annat grovt kränkande språkbruk eller beteende förolämpar en person som nämns ovan i dennes yrkesutövande ska dömas till böter.

Allmänna bestämmelser om åtalsrätt finns i lagen om rättegång i brottmål (straffeprosessloven 62 a §). Enligt den ska en allmän åklagare väcka åtal för brott om inget annat föreskrivs i lag. Om straffet för gärningen är fängelse i högst två år behöver åtal inte väckas om inte allmänt intresse (allmenne hensyn) kräver att åtal väcks. Vid värderingen av huruvida allmänt intresse föreligger, läggs vikt bland annat vid överträdelsens grovhet, den allmänna laglydigheten och om målsäganden, någon annan som lidit skada eller en berörd myndighet begär att åtal väcks.

Danmark

Enligt 266 § i den danska strafflagen (straffelov) kriminaliseras hot (trusler). Enligt paragrafen ska den som, på ett sätt som är ägnat att framkalla allvarlig rädsla hos någon i fråga om liv, hälsa eller välbefinnande, hotar med ett brott dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt 136 § kriminaliseras därtill offentlig anstiftan till brott. Enligt 266 a § ska den som ger offentliga uttalanden i syfte att framkalla eller uppmåna till våld eller vandalism, utan att gärningen omfattas av 136 och 266 §, dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelser om åtalsrätt för hot finns i 275 § i strafflagen enligt vilken 266–266 b § inte hör under målsägandens åtalsrätt. Hot är alltså ett brott som hör under allmän åtalsrätt i Danmark.

Tyskland

Enligt bestämmelserna om hot (Bedrohung) i 241 § i den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) ska den som hotar med ett brott som riktas mot en person eller hans närstående dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Med brott (Verbrechen) avses ett brott som kan leda till ett fängelsestraff i högst två år. Straffet är detsamma för en person som avsiktligt påstår för någon annan att ett brott mot hen eller hans närstående kan begås. Det är fråga om ett abstrakt faredelikt, alltså det räcker att gärningen är ägnad att framkalla rädsla. Hot är i Tyskland ett brott som hör under allmänt åtal.

I februari 2020 lämnades till riksdagen en lagstiftningshelhet mot hatbrott. En åtgärd som föreslås är att bestämmelsen om hot enligt strafflagen ska ändras. I paragrafen föreslås ett nytt moment som gäller personens eller hans närståendes sexuella självbestämmanderätt, kroppsliga

integritet, personliga frihet eller hot om motsvarande brott. För gärningen ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås offentligt, på ett möte eller i en skrivelse ska straffet vara böter eller fängelse i två år.

Samtidigt föreslås det att det nuvarande maximistraffet för brott som gäller hot om ett allvarligare brott ska höjas till fängelse i två år. Om gärningen begås offentligt, på ett möte eller genom publicering eller spridning i media ska straffet enligt lagförslaget vara böter eller fängelse i tre år.

6 Remissvar

Remissinstanserna understödde förslaget allmänt sett och ansåg att det är nödvändigt. Också motiveringarna till regeringens utkast till proposition understöddes för det mesta. Enligt många remissinstanser effektiviserar den föreslagna ändringen möjligheterna att reagera mot riktade trakasserier och förbättrar samtidigt ställningen för personer som blir utsatta för dem.

Flera remissinstanser konstaterade att ändringen av åtalsrätten för olaga hot går i rätt riktning, men att den ensam är en otillräcklig åtgärd för att man ska kunna ingripa i riktade trakasserier. I den fortsatta beredningen har man ansett att det är ändamålsenligt att behandla eventuella andra åtgärder efter att den av statsrådets kansli tillsatta utredningsmannen jur.dr., tingsdomare Mika Illman har upprättat sin bedömning av författningsgrunden för riktade trakasserier och eventuella förslag till nya bestämmelser och efter en behörig prövning av dem.

I Justitiekanslersämbetets utlåtande konstaterades att det i den fortsatta beredningen är bra att på ett bredare plan diskutera den föreslagna regleringen med beaktande av ett viktigt samhällsligt behov och eventuell överlappande reglering. Professor Sakari Melander ansåg att av motiveringarna till propositionen borde framgå särskilda orsaker och ett allmänt intresse till att ändra åtalsrätten. Motiveringarna under De viktigaste förslagen har kompletterats till denna del.

Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands Advokatförbund, Domstolsverket, Östra Nylands tingsrätt, Riksdagens justitieombudsman, biträdande professor Tatu Hyttinen, professor Sakari Melander och arbets- och näringsministeriet fäste uppmärksamhet vid tolkningsutrymmet i fråga om definitionerna av ”arbetsuppgift” och ”arbetsplats” och önskade att begreppen definieras mer exakt i den fortsatta beredningen. Vissa remissinstanser (professor Melander, biträdande professor Hyttinen, riksdagens justitieombudsman och Finlands Advokatförbund) ansåg att arbetsuppgift på grund av legalitetsprincipen ska definieras entydigt och enhetligt i strafflagen till exempel genom hänvisningar till definitionerna i 47 kap. i strafflagen eller etablerade arbets- eller affärsrättsliga definitioner. Detta leder till en betydligt snävare definition av arbetsuppgift än den som föreslås i propositionen. Å andra sidan understödde flera remissinstanser (se avsnitt 3.3 i remissammandraget) ett möjligast omfattande tillämpningsområde för målgruppen för bestämmelsen och önskade att det kunde utvidgas från det föreslagna. I motiveringen till propositionen har definitionen av arbetsuppgift och arbetsplats samt offentligt förtroendeuppdrag preciserats utifrån remissvaren.

Akava, Finlands domareförbund rf, Suomen Syyttäjähdistys ry, Finlands Polisorganisationers Förbund rf, Häradsfogdarna i Finland rf, Helsingfors tingsrätt, Opinionsnämnden för massmedier, Polisstyrelsen, Finlands Juristförbund ry och Rättpolitiska föreningen Demla ry framhöll att man i den fortsatta beredningen också bör fästa uppmärksamhet vid frågor kring jäv vid olaga hot i de fall i vilka den tjänsteman som handlägger ärendet för den som hotar blir föremål för olaga hot. Riktade trakasserier kan enligt remissinstanserna ha som mål att hindra tjänstemännen från att fullgöra sina tjänsteskyldigheter när en tjänsteman som handlägger ett förvaltningsärende såsom målsägande gör en begäran om förundersökning om olaga hot och således

blir jävig i det ursprungliga ärendet. Ett avsnitt om bestämmelser om jäv har fogats till motiveringarna till propositionen. Det är inte ändamålsenligt att i övriga delar bedöma de allmänna bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen och förundersökningslagen i samband med denna proposition.

Polisstyrelsen, Polisrättningen i Helsingfors och inrikesministeriet konstaterade att uppskattningen om 1 200 nya brott i det aktuella läget uppskattas vara motiverad, men Polisstyrelsen uppskattar att mediantiden för förundersökning är 20–25 timmar i genomsnitt och de faktiska kostnaderna för årsverken ska fastställas närmare 70 000 €/årsverke. Enligt Domstolsverket är enhetskostnaden för behandling av ett brottmål enligt Domstolsverkets uppdaterade kalkyler 1 345 euro vid muntlig huvudbehandling och 728 euro vid skriftligt förfarande. I avsnittet Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas verksamhet har uppskattningarna om undersökningstiden och kostnaderna för årsverken korrigerats inom inrikesministeriets ansvarsområde och kostnadskalkylerna för behandling i domstol inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Riksåklagarämbetet konstaterade att riksåklagaren får uteslutande åtalsprövningsrätt gällande alla publicerade fall av olaga hot som avses i det nya 2 mom. i 25 kap. 9 § i strafflagen, och därför är det viktigt att trygga åklagarmyndighetens resurser även framöver. Avsnittet om yttrandefrihetslagen i motiveringarna till propositionen har justerats på grund av utlåtandet och avsnittet Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas verksamhet har kompletterats med ett omnämnande av riksåklagarens behörigheter.

7 Specialmotivering

Strafflagen

25 kap. Om brott mot friheten

9 §. Åtalsrätt. Enligt förslaget ska olaga hot i regel kvarstå som ett målsägandebrott men bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot enligt 25 kap. 9 § i strafflagen ska ändras så att olaga hot som riktas mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag ska höra under allmänt åtal.

Paragrafens 1 mom. ska i sak förbli oförändrat men det ska skrivas enligt det numera etablerade sättet så att i det nämns de situationer i vilka åklagaren får väcka åtal. Åklagaren får enligt det föreslagna 1 mom. väcka åtal för frihetsberövande av oaktsamhet, olaga hot eller olaga tvång endast, om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot eller olaga tvång, eller om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Enligt 2 mom. som enligt förslaget ska ändras ska åklagaren därtill få väcka åtal för olaga hot, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Paragrafens nuvarande 2 mom. blir nytt 3 mom. och ändras inte i sak. I momentet ska föreskrivas om åtalsrätt vid egenmäktigt omhändertagande av barn.

Typiska fall av olaga hot är sedan gammalt konflikter och tvister mellan enskilda individer där muntliga hot framförs mellan två parter eller i en liten grupp. I praktiken är det ofta fråga om hot som framförs under alkoholpåverkan efter mycket liten provokation eller ibland utan någon extern orsak. Det är inte ändamålsenligt att i orimlig grad belasta myndigheterna med denna typ

av gärningar och därför är det motiverat att behålla dem som målsägandebrott i likhet med det som föreskrivs i det nuvarande 1 mom.

Även i fortsättningen kan det förekomma situationer enligt det nuvarande 1 mom. i vilka ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att allmänt åtal väcks. Det kan vara fråga om ett synnerligen grovt brott även om hotet inte framförs på grund av en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag. Ett sådant fall är till exempel att hotet riktas mot en minderårig eller personer som är i en särskilt utsatt ställning eller som inte är beslutskompetenta. Det är också motiverat att bibehålla speciallagstiftningen om en gärning vid vilken ett livsfarligt hjälpmedel har använts.

Enligt det ändrade 2 mom. ska förundersökning och väckande av åtal vid olaga hot som riktas mot en person på grund av hens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag således i fortsättningen inte längre förutsätta att målsäganden yrkar på straff. Såsom i dag ska en brottsanmälan om nämnda gärning kunna göras av både målsäganden själv, arbetsgivaren och vilken som helst utomstående person.

Det bör noteras att när det är fråga om tjänstemän, gäller för dem redan i dag till vissa delar den kriminalisering av hot om våld enligt 16 kap. i strafflagen som gäller motstånd mot tjänsteman i de fall då det är fråga om utövning av offentlig makt. När det inte är fråga om utövande av offentlig makt saknar en persons arbets- eller tjänstemannarättsliga ställning betydelse vid tillämpningen av den föreslagna paragrafen, utan uttrycket ”på grund av personens arbetsuppgift” ska tillämpas på personer i arbets-, avtals- och tjänsteförhållande och även på personer i arbetspraktik (jfr RP 78/2010 rd, s. 25/II). Också arbete som utförs i ett uppdragsförhållande eller med stipendium ska enligt förslaget omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. ”Arbetsuppgift” ska i detta sammanhang vara ett allmänspråkligt begrepp som innebär allt arbete som utförs professionellt eller i förtjänstsyfte oavsett dess juridiska natur.

I samband med att åtalsrätten för lindrig misshandel ändrades beskrevs som ett typiskt fall för tillämpningen av bestämmelsen att misshandeln riktas mot en person som utför en arbetsuppgift i ett möte med en kund. Misshandel förutsätter också i allmänhet ett fysiskt möte mellan parterna. Arbetsuppgiften betraktades därför som en konkret arbetsprestation i samband med vilken misshandeln fysiskt äger rum. Olaga hot är däremot ett yttrandefrihetsbrott som kan ske ansikte mot ansikte, men allt oftare också på internet eller i media. Det är motiverat att denna skillnad också framgår av tolkningen av arbetsuppgift i bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot. Vid tolkningen ska sammanhanget och syftet med de bestämmelser i vilka begreppet förekommer beaktas (HD 46:2004). Det bör beaktas att inte heller ordalydelsen i bestämmelsen om åtalsrätt för lindrig misshandel förhindrar tillämpningen av den på arbetsuppgifter som utförs virtuellt även om lindrig misshandel till exempel sker senare när parterna möts.

I praktiken omfattas till exempel arbete inom hälso- och sjukvården och socialsektorn, arbetskraftsförvaltningens kundbetjäning, undervisningsuppgifter samt justitie- och polisförvaltningen av tillämpningsområdet för paragrafen. Olaga hot förekommer också i stor skala i den privata sektorn till exempel inom handeln, i hotell- och restaurangsektorn och i persontrafiken.

Arbetsuppgiften ska förstås på ett omfattande plan så att den bland annat omfattar konstnärlig och vetenskaplig verksamhet. Journalister eller konstnärer som tar upp kontroversiella teman till diskussion kan hotas på ett sätt som uppfyller rekvisitet för olaga hot. I särskilt utsatt ställning är så kallade frilansaktörer och personer som arbetar ensamma med stöd av en firma, inom ett företag eller med stöd av ett stipendium och som inte skyddas av en arbetsgemenskap och arbetsgivarens åtgärder.

I den föreslagna bestämmelsen nämns arbetsuppgift eller förtroendeuppdrag i singular. Skrivsättet motsvarar det etablerade skrivsättet i strafflagen som uttrycker att det räcker med att en enda förutsättning uppfylls för att bestämmelsen ska kunna tillämpas; i detta fall olaga hot på grund av en enda arbetsuppgift. Bestämmelsen är å andra sidan inte bunden till en (enda) konkret arbetsuppgift eller ett förtroendeuppdrag utan till exempel mer omfattande verksamhet som anses som arbete eller förtroendeuppdrag ska omfattas av tillämpningsområdet.

Det föreslagna uttrycket ”på grund av personens arbetsuppgift” avgränsar å andra sidan utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen de gärningar som inte hänför sig till offrets arbetsuppgifter. Sådana är till exempel situationer som äger rum på arbetsplatsen men som gäller en relation mellan parterna som hänför sig till något annat än arbetet (till exempel tvister i ett parförhållande).

Det föreslås att det i paragrafen ska föreskrivas att gärningen såsom nu är ett målsägandebrott om gärningsmannen hör till arbetsplatsens personal. En motsvarande avgränsning föreskrevs i bestämmelsen om lindrig misshandel gentemot en person i arbetsuppgift under behandlingen i riksdagen. Merparten av fallen av olaga hot gäller hot från parter utanför arbetsplatsen. Olaga hot som sker internt på en arbetsplats är i allmänhet enskilda fall. Med arbetsplatsens personal avses i detta sammanhang personal i anställning hos samma arbetsgivare till exempel oberoende av antalet verksamhetsställen. Med stöd av arbetssäkerhets- och arbetarskyddslagstiftningen är arbetsgivaren skyldig att sörja för arbetstagarnas inbördes relationer och säkerhet i arbetet. I dessa fall kan offret självt eller arbetsgivaren på samma sätt som nu göra en brottsanmälan om saken, och offret kan som målsägande yrka på straff för gärningsmannen.

Enligt det föreslagna 2 mom. får åklagaren väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

I 40 kap. 11 § i strafflagen som gäller tjänstebrott definieras en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag. Bestämmelsen kan användas som grund för definitionen av offentligt förtroendeuppdrag. Med en person som sköter offentligt förtroendeuppdrag avses enligt bestämmelsen kommunfullmäktige och andra genom allmänna val utsedda medlemmar av representantskapet i ett offentligt samfund som nämns i 1 punkten, dock inte riksdagsledamöter i sitt uppdrag som riksdagsledamot, samt medlemmar av ett organ för ett offentligt samfund eller en inrättning som nämns i 1 punkten, såsom statsrådet, en kommunstyrelse, nämnd, direktion, kommitté, kommission eller delegation, samt andra förtroendevalda inom nämnda offentliga samfund eller inrättningar. Offentliga samfund enligt paragrafens 1 punkt är staten, en kommun, en samkommun eller något annat offentlighetsrättsligt samarbetsorgan för kommuner, riksdagen, något av statens affärsverk, den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa kyrkosamfundet samt en församling och ett samarbetsorgan för församlingar inom kyrkan eller kyrkosamfundet, landskapet Åland, Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, kommunala pensionsanstalten, Kommunernas garanticentral och kommunala arbetsmarknadsverket. Statliga förtroendevalda är till exempel nämndemännen i tingsrätterna.

I den nu aktuella propositionen anses också riksdagsledamöter sköta ett offentligt förtroendeuppdrag. I mycket höga förtroendeuppdrag såsom i fråga om riksdagsledamöter och medlemmar av statsrådet kan en gärning redan i dag höra under allmänt åtal om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver det (HD 2013:50, som gällde medlemmar av statsrådet).

Ett olaga hot på grund av utförandet av en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag kan vara förenat med en bedömning av ett tidsmässigt sammanhang mellan uppgiften och hotet.

Exempel på en typisk situation i kund- och servicearbete där bestämmelsen ska tillämpas är när någon uppträder störande mot en restaurangservitör, butiksförsäljare, vårdpersonalen på en hälsovårdscentral eller en socialarbetare inom socialsektorn så att rekvisitet för olaga hot uppfylls vid utförandet av arbetsuppgiften. Gärningen i sig kan begås i servicesituationen, under arbetsprestationen eller senare. För att bestämmelsen om åtalsrätt ska bli tillämplig behöver olaga hot således inte begås på arbetsplatsen.

Hot i sociala medier är redan på grund av sin natur oberoende av en fysisk arbetsplats. På samma sätt kan också hot genom e-post hänföra sig till en arbetsuppgift även om e-postmeddelandet skickas till mottagarens privata e-postadress. Tvärtom framkallar olaga hot som riktas mot en arbetstagare eller en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag särskild rädsla när det sker i personens privatliv eller riktar sig mot det. Det bör beaktas att en gärning uppfyller rekvisitet för olaga hot också om den hotade har grundad anledning att frukta att säkerheten för någon annan såsom en familjemedlem är i fara. Rekvisitet för olaga hot förutsätter inte heller att det brott som man hotar med ska kunna begås omedelbart.

Det kan också förflyta tid mellan arbetsuppgiften och det olaga hot som grundar sig på den. Till exempel olaga hot i sociala medier kan ske mycket senare jämfört till exempel med den skrivelse, publicering av forskning eller annat offentligt framträdande som anses vara målsägandens arbetsuppgift. Också olaga hot som sker på grund av ett offentligt förtroendeuppdrag kan ske till exempel veckor eller månader efter kommunalt beslutsfattande. Verksamhet i anslutning till ett förtroendeuppdrag kan också vara en lång process såsom planläggningsbeslut. Hotet måste ändå i något skede komma till den hotades kännedom (HD 2013:50).

Trots att tid förflutit och oberoende av stället för gärningen går det dock i allmänhet utifrån sammanhanget att dra den slutsatsen att hotet beror på verksamhet i anslutning till målsägandens arbetsuppgift eller officiella förtroendeuppdrag. När den hotade har grundad anledning till rädsla enligt rekvisitet beror på hur allvarligt och sannolikt brottet är, tidsavståndet, den som hotar och den hotades person, de resurser som den som hotar har tillgång till och övriga omständigheter. Hotet kan framföras verbalt och uttryckligen men det kan också vara konkludent. Det bör noteras att olaga hot inte kräver några bevis för att det har funnits ytterligare motiv, t.ex. att det sker i hämnsyfte eller för att trakassera; det räcker med ett hot som uppfyller rekvisitet för brott.

Hotet förutsätter inte uttryckligen att den som hotar personligen eller ensam egenhändigt begår den gärning som ingår i hotet. Detta är av betydelse särskilt vid bedömning av systematiskt kollektivt hot som sker i sociala medier (så kallade riktade trakasserier).

Olaga hot kan begås av en person varvid bedömningen i stort sett måste göras med beaktande av verksamheten för en gärningsman. Det är fallet till exempel när det är fråga om en skrivelse av entydigt en enda person, såsom en artikel. Också då måste ansvarsbestämmelserna enligt yttrandefrihetslagen beaktas.

I sociala medier är det emellertid typiskt att flera personer deltar i den verksamhet som riktas mot den utsatta personen. Då kan dessa personer beroende på situationen ha olika roller. Ibland kan det vara fråga om att flera personer agerar oberoende av varandra, och då är det naturligt att granska dessa personers straffrättsliga ansvar närmast ur perspektiv för självständigt gärningsmannansvar.

Ofta är det dock fråga om någon form av gemensam verksamhet där olika aktörer kan ha olika roller. I dessa fall kan man skilja dels mellan en person eller flera personer som är drivkraften bakom den hotfulla verksamheten och dels övriga personer som efter att verksamheten inletts

RP 226/2020 rd

deltar i hotet till exempel på diskussionsforum på internet. Verksamhet med samordnat hot som framförs av flera personer och ansvarsfrågorna kring den kan emellertid bedömas i ljuset av bestämmelserna om medverkan enligt 5 kap. i strafflagen.

I vissa branscher kan det också vara en person som inte ska dömas till straff på grund av otilräknelighet som gör sig skyldig till olaga hot gentemot en arbetstagare. Exempel på sådana personer inom hälsovården är dementa, utvecklingsstörda, mentalvårdspatienter eller patienter som är tillfälligt förvirrade på grund av läkemedelschock. Personerna i fråga kan begå en gärning som bedöms som olaga hot mot en arbetstagare som utför konkret vårdarbete på en vårdanstalt, eller i samband med transport eller överföring. På dessa situationer kunde man även i mån av möjlighet tillämpa bestämmelserna om åtgärdseftergift på samma sätt som i fråga om lindrig misshandel i arbetsuppgifter i den regeringsproposition som gäller åtalsrätt vid lindrig misshandel (RP 78/2010 rd, s. 18/11).

Man bör också inom respektive bransch överväga en schematisk brottsanmälan i vårdanstalterna i dessa fall och beakta målsägandens rättigheter. Varje bransch har själv de bästa förutsättningarna att behandla dessa situationer, ge interna anvisningar och göra en bedömning av de mest typiska fallen.

8 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft hösten 2021. Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet har påverkats av den tid som uppskattningsvis behövs för riksdagsbehandlingen och de praktiska åtgärderna för att sätta lagarna i kraft.

Enligt 3 kap. 2 § 1 mom. i strafflagen tillämpas på ett brott den lag som gällde när brottet begicks. Enligt 2 mom. föreskrivs om principen om den lindrigare lagens företräde enligt vilken om en annan lag gäller när domen meddelas än den som gällde när brottet begicks, ska dock den nya lagen tillämpas, om den leder till ett lindrigare slutresultat. Principen tillämpas i allmänhet inte på processuella bestämmelser, undantag är dock ändringar som gäller målsägandens och åklagarens åtalsrätt (RP 66/1988 rd, s. 198, RP 44/2002 rd, s. 37, se också HD 2007:83). Att ett brott hör under allmänt åtal kan bedömas betyda att lagstiftningen blir strängare och på åtalsrätten tillämpas därför lagen för tidpunkten då brottet begicks. Den föreslagna lagen ska således tillämpas på gärningar som begåtts efter att lagen trätt i kraft.

9 Förhållande till budgetpropositionen

De kostnader som de föreslagna ändringarna medför täcks inom ramen för de anslag och årsverken som ingår i rambesluten för statsfinanserna och i statsbudgeten. Beslut om möjligen behövliga tilläggsresurser fattas genom budgetbeslut. Kostnader kommer att uppkomma både inom inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområde.

I inrikesministeriets förvaltningsområde är det fråga om årliga extra kostnader på cirka 1 240 000 euro under moment 26.10.01 Polisväsendets omkostnader.

Åklagarväsendets årliga extra kostnader uppgår till 292 000 euro under moment 25.30.01 Åklagarväsendets omkostnader.

Domstolarna orsakar årliga extra kostnader på 385 000 euro för behandling av nya fall under moment 25.10.03 Omkostnader för övriga domstolar.

Enligt regeringsprogrammet Ett inkluderande och kunnigt Finland för statsminister Sanna Marin regering ska under regeringsperioden tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens tryggas för förebyggande och utredning av brott som hänför sig till systematiska trakasserier, hot eller riktade trakasserier. Denna regeringsproposition är en del av de åtgärder som nämns i regeringsprogrammet.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Enligt bestämmelsen hör till yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

Den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefriheten är enligt förarbetena till den att garantera den fria åsiktsbildningen, som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 56/II). Grundtanken beträffande yttrandefriheten har av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande frihet (GrUU 19/1998 rd, s. 5/I). Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden. De dimensioner av yttrandefriheten som framgår av bestämmelsen bör inte tolkas för snävt (se t.ex. GrUU 52/2010 rd, s. 2).

Yttrandefriheten hindrar inte att de rättigheter som ingår i den inskränks genom en reglering baserad på efterhandsövervakning, så länge regleringen uppfyller de generella kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna ska bland annat vara exakta och proportionerliga och får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Således kan till exempel en långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (se exempelvis GrUU 26/2002 rd, s. 2/II, RP 309/1993 rd, s. 57/II).

Grundlagsutskottet har dock betonat att till exempel hets mot folkgrupp inte ingår i den grundlagsskyddade yttrandefriheten eller exempelvis förenings- och församlingsfriheten (GrUU 40/2017 rd, se också GrUU 10/2000 rd, s. 3, GrUU 19/1998 rd, s. 6/II).

Enligt artikel 10.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till yttrandefrihet. Enligt artikeln innefattar denna rätt åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Enligt artikel 10.2, eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana förföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Enligt Europadomstolens rättspraxis om begränsning av yttrandefriheten lyder hatretorik som kan kränka personer eller grupper av personer inte under yttrandefriheten (till exempel Karatepe mot Turkiet, 31.7.2007, 25 punkten, Erbakan mot Turkiet, 6.7.2006, 56 och 57 punkten och Gündüz mot Turkiet, 4.12.2003, 40 och 41 punkten). Europadomstolen har i sitt avgörande som gäller politiska skrivelser om invandring i ärendet Feret mot Belgien konstaterat att rasistisk diskriminering och utlänningshat i alla sina former ska motarbetas i så hög grad som möjligt

och även i de fall då retoriken inte har uppmuntrat till några specifika våldshandlingar eller andra brottsliga gärningar (Feret mot Belgien, 16.7.2009, 73 punkten).

Enligt artikel 10.2 som gäller yttrandefrihet medför utövandet av de nämnda friheterna ansvar och skyldigheter. På grundval av detta stycke har straff till personer som har spridit till exempel rasistiska eller nationalsocialistiska åsikter ansetts vara berättigade. I dessa ärenden kan domstolen komma att tillämpa artikel 17 som gäller förbud mot missbruk av de rättigheter som tryckgas genom Europakonventionen (Ingenting i denna konvention får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts). Europadomstolen har dock betonat att artikel 17 endast kan tillämpas i mycket exceptionella fall (Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus, 6:e reviderade upplagan, Edita, Helsingfors 2018, s. 872).

En ändring av åtalsrätten för olaga hot så att det hör under allmänt åtal i de fall då hotet riktas mot en person på grund av hans arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag bör granskas med beaktande av de formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder avseende yttrandefrihet som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen. Eftersom olaga hot är hot om våld omfattas det inte av skyddet för yttrandefriheten varvid artikel 10.2 i Europakonventionen troligen inte alls kommer att tillämpas.

Som en motvikt till yttrandefriheten ska 7 § i grundlagen beaktas i vilken föreskrivs om rätt till liv och till personlig frihet och integritet. Enligt paragrafens 1 mom. har var och en rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Grundlagsbestämmelsen skyddar de skyddsintressen som avses där mot åtgärder för kränkningar från det allmänna själv och förutsätter att staten med lagstiftningsåtgärder skyddar rättigheterna mot yttre kränkningar (GrUU 26/2014 rd, s. 2, RP 309/1993 rd, s. 46/1). Också i 22 § i grundlagen föreskrivs om statens skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt paragrafen ska det allmänna se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Både ur 22 § i grundlagen och bestämmelserna i Europakonventionen kan härledas positiva skyldigheter för staten. I Europadomstolens rättspraxis i fallet Özgür Gündem mot Turkiet (2000) ansågs regeringen ha ålagts en positiv skyldighet att vidta undersöknings- och skyddsåtgärder på grund av de våldshandlingar och hotelser som tidningen och de journalister som arbetade för den utsattes för. Härigenom hade myndigheterna brustit i sin skyldighet enligt artikel 10. Se också Manole m.fl. mot Moldavien (2009), enligt vilket Europadomstolen ansåg att staten har en positiv skyldighet att för det första se till att allmänheten har tillgång till opartisk och exakt information samt ett urval av åsikter och kommentarer som bland annat återspeglar mångfalden i landets politiska framtidsutsikter och för det andra att journalister och annan personal som arbetar i audiovisuella medier inte förhindras att förmedla dessa uppgifter och kommentarer. Staten bör överväga genom vilka åtgärder dessa mål kan uppnås (Pellonpää-Gullans-Pölönen-Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6:e reviderade upplagan, Edita, Helsingfors 2018, s. 923).

7 och 22 § i grundlagen samt ovannämnda positiva skyldigheter hos staten att skydda både den personliga säkerheten och yttrandefriheten mot våld och hot om våld kan vara av betydelse med tanke på förslaget om åtalsrätt för olaga hot. Åtgärderna i fråga motarbetar den så kallade kylande effekten (chilling effect) som innebär att en del av medborgarna avstår från att delta i den offentliga debatten på grund av hot om våld. Skyldigheten att välja vissa lagstiftningsåtgärder för att trygga yttrandefriheten såsom ordningen för åtalsrätt kan dock inte härledas ur skyldigheterna enligt grundlagen eller Europakonventionen. Förslaget om ändringen av åtalsrätten för

olaga hot ska ändå ses som en åtgärd mot den så kallade kylande effekten och det fullgör sålunda de skyldigheter som staten ålagts enligt 7 och 22 § i grundlagen.

Genom förslaget om ändringen av åtalsrätten för olaga hot genomförs också skyldigheten för det allmänna att sörja för skyddet av arbetskraft enligt 18 § 1 mom. i grundlagen eftersom förslaget förbättrar skyddet mot gärningar som uppfyller rekvisitet för olaga hot för personer som utför sina arbetsuppgifter. Den i grundlagen föreskrivna skyldigheten att sörja för skyddet av arbetskraft gäller alla oavsett vilket sätt att förvärva utkomst de valt (GrUU 25/1994 rd, s. 10/I).

Enligt artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som gäller icke-diskriminering ska all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering. Det generella förbudet mot diskriminering enligt artikel 1.1 i protokoll 12 i konventionen utvidgar förbudet mot diskriminering enligt artikel 14 att omfatta åtnjutandet av varje rättighet som anges i lag medan artikel 1.2 föreskriver att ingen ska bli diskriminerad av en offentlig myndighet. I Europadomstolens praxis har artikel 14 också förenats med processuella aspekter och med myndigheters skyldighet att aktivt undersöka eventuella rasistiska motiv för brott (Secic mot Kroatien nr 40116/02, 31.5.2007).

I artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) ingår omfattande och självständiga mänskliga rättigheter som omfattar rätt till lika behandling och förbud mot diskriminering. Den kommitté för mänskliga rättigheter som har till uppgift att granska att MP-konventionen respekteras har ansett att denna bestämmelse i konventionen förutsätter att skyddet mot diskriminering ska omfatta myndighetsverksamheten som helhet samt rättsförhållandena mellan privatpersoner i centrala områden i livet, såsom i arbete och boende. En som blivit diskriminerad ska enligt artikel 2 i konventionen ha tillgång till effektiva rättsskyddsmedel.

Skyldigheten hos det allmänna att se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses enligt 22 § i grundlagen och myndigheternas motsvarande skyldigheter att främja likvärdigheten mellan könen enligt ovannämnda internationella konventioner är av betydelse med tanke på propositionen. Genom förslaget om ändringen av åtalsrätten för olaga hot genomförs också främjandet av jämställdheten enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män också i fråga om neutral lagstiftning. Hot om våld eller rädsla för våld är en betydande faktor som äventyrar säkerheten i synnerhet i vissa kvinnodominerade branscher eller som riktar mot kvinnor som framträder i offentligheten eller som är i ledande ställning. Propositionen är således av betydelse för jämställdheten då den på ovannämnt sätt de facto förbättrar kvinnornas ställning.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

21 § i grundlagen baserar sig på artikel 6.1 i Europakonventionen (RP 309/1993 rd, s. 73/I) enligt vilken var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter (civil rights and obligations) eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Bestämmelsens innehåll avgränsar sig dock inte enbart till civilrättsliga krav,

eftersom Europadomstolen har förutsatt rätt till lagskipningsbeslut också i många sådana ärenden som kan karakteriseras som offentlighetsrättsliga. Bestämmelsens utgångspunkt är i brottmål entydigt den åtalades rätt att få sin sak behandlad, och sett till ordalydelsen i den och till etablerad tillämpningspraxis är den inte tillämplig på målsägande i ett brottmål. Europadomstolen garanterar inte målsägande i ett brottmål rätt till förundersökning eller till att åtal väcks mot en annan person frånsett vissa undantag som gäller personens rätt att åtnjuta ett gott rykte (Helmers mot Sverige, 29.10.1991, 27–30 punkten).

I 21 § i grundlagen ingår ingen uttrycklig hänvisning till behandlingen av ett åtal för brott. Bestämmelsen avser dock att täcka rätten till rättegång i enlighet med ovannämnda konventioner om mänskliga rättigheter, varför denna rättighet också gäller varje behandling av åtal för brott (RP 309/1993 rd, s. 73/II). På grund av ovannämnda avgränsningar av bestämmelserna i konventionen gäller 21 § i grundlagen mot denna bakgrund inte målsägandens ställning i ett brottmål. Trots detta har bland annat målsägandens åtalsrätt i juridisk litteratur ofta motiverats med rättsskyddsfunktionen, dvs. 21 § i grundlagen.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning. Artikel 13 kompletterar de artiklar som definierar materiella mänskliga rättigheter som tryggas enligt konventionen genom att effektiva interna rättsmedel (remedies) förutsätts för kränkningar av dessa rättigheter.

I juridisk litteratur konstateras att artikel 13 enligt en tolkning av dess ordalydelse kan anses förutsätta att inhemska rättsmedel ska existera endast i de fall i vilka kränkningen redan har bekräftats, alltså en fas med ändringssökande. Denna tolkning leder emellertid till att artikelns betydelse minskar: rättsmedel behövs tvärtom framför allt i de situationer i vilka personen först upplever att hans rättigheter har kränkts. Å andra sidan kan skyldigheten att säkerställa ett system av rättsmedel för alla påstådda kränkningar av mänskliga rättigheter – till och med ogrundade – medföra orimlig belastning för staten och dess rättsväsende.

Naturen och allvaret hos den påstådda kränkningen inverkar på hurdana rättsskyddsmedel som förutsätts enligt artikel 13. Artikel 13 kan också förutsätta effektiv undersökning av ärendet för att få reda på ansvarspersonerna. I fallet *Aksoy mot Turkiet* (1996) betonade domstolen en grundlig undersökning för att ställa skyldiga personer till svars i samband med artikel 13. Domstolen hänvisade till att – i motsats till FN:s konvention mot tortyr – även om uttrycklig skyldighet att genomföra en undersökning inte föreskrivs i Europakonventionen så är denna skyldighet en del av ”effektivt rättsmedel” enligt artikel 13. I fallet *Z m.fl. mot Förenade kungariket* (2001) hänvisade domstolen till ovannämnda principer. Domstolen preciserade dock att när det är fråga om myndigheternas underlåtenhet att skydda en individ mot ett hot som riktas av en annan privatperson – snarare än om dråp eller misshandel som påstås ha begåtts av en myndighet – förutsätter artikel 13 inte alltid nödvändigtvis att myndigheterna inleder en undersökning. Personen ska emellertid alltid ha möjlighet att inleda ett förfarande för att fastställa ansvaret. (Pellonpää-Gullans-Pölönen-Tapanila: *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 6:e reviderade upplagan, Edita, Helsingfors 2018, s. 984).

Också i punkt 20 i inledningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2012/29/RIF konstateras att brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet och deras möjlighet att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden varierar mellan medlemsstaterna, beroende på det nationella systemet, och bestäms av en eller flera av kriterier enligt direktivet.

RP 226/2020 rd

Målsäganden har redan i dag tillgång till ett effektivt rättsmedel både enligt grundlagen och artikel 13 för att inleda undersökning i fråga om olaga hot som har föreskrivits som målsägandebrott. I grundlagen eller Europadomstolens rättspraxis finns ingen skyldighet för myndigheter att i fråga om kränkning av en rätt (i detta sammanhang olaga hot) inleda undersökning, vilket betyder att ett visst brott hör under allmänt åtal. På allmänt plan kan propositionen dock bedömas förbättra tillgången till rätt för en person som utsatts för ett brott till följd av ändringen av åtalsrätten för olaga hot.

I 8 § i grundlagen föreskrivs om den straffrättsliga legalitetsprincipen. Den princip om den lindrigare lagens företräde enligt 3 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen som hänför sig till den är enligt etablerad praxis i straffrättsliga propositioner av betydelse för tillämpningen av den nya lagen. Principen om den lindrigare lagens företräde förutsätter att den nya strängare lagen endast tillämpas på gärningar som begåtts efter att lagen trätt i kraft.

På de grunder som angetts kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 25 kap. 9 §, sådan den lyder i lag 441/2011, som följer:

25 kap.

Om brott mot friheten

9 §

Åtalsrätt

Åklagaren får väcka åtal för frihetsberövande av oaktsamhet, olaga hot eller olaga tvång endast, om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot eller olaga tvång, eller om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Åklagaren får därtill väcka åtal för olaga hot, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Åklagaren får inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn, om ett sådant åtal skulle strida mot barnets fördel. Innan åtal väcks ska socialnämnden i den kommun höras där barnet är bosatt eller befinner sig eller som annars uppenbarligen har de bästa uppgifterna om barnet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 november 2020

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lag

om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 25 kap. 9 §, sådan den lyder i lag 441/2011, som följer:

Gällande lydelse

25 kap.

Om brott mot friheten

9 §

Åtalsrätt

Åklagaren får väcka åtal för frihetsberövande av oaktsamhet, olaga hot eller olaga tvång endast, om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot eller olaga tvång, eller om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Åklagaren får inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn, om ett sådant åtal skulle strida mot barnets fördel. Innan åtal väcks ska socialnämnden i den kommun höras där barnet är bosatt eller befinner sig eller som annars uppenbarligen har de bästa uppgifterna om barnet.

Föreslagen lydelse

25 kap.

Om brott mot friheten

9 §

Åtalsrätt

Åklagaren *får väcka* åtal för frihetsberövande av oaktsamhet, olaga hot eller olaga tvång *endast, om* målsäganden anmäler brottet till åtal eller om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot eller olaga tvång, eller *om* ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Åklagaren får därtill väcka åtal för olaga hot, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Åklagaren får inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn, om ett sådant åtal skulle strida mot barnets fördel. Innan åtal väcks ska socialnämnden i den kommun höras där barnet är bosatt eller befinner sig eller som annars uppenbarligen har de bästa uppgifterna om barnet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
