

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 226/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- valtionsyyttäjä Anu Mantila, Syyttäjälaitos
- erityisasiantuntija Taru Alanaatu, Tuomioistuinvirasto
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- lakimies Annaliisa Oksanen, Suomen Kuntaliitto
- yhteiskunta-asioiden päällikkö Vesa Vuorekoski, Akava ry
- johtava asiantuntija Markku Rajamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- erityisasiantuntija Päivi Vepsä, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- päälakimies Timo Koskinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asianajaja Ilari Lehtinen, Suomen Asianajajaliitto
- sihteeri Simo Ekman, Suomen Ensihoidon Kenttäjohtajat ry
- lakimies Tytti Oras, Suomen Journalistiliitto ry
- oikeuspoliittinen lakimies Janne Hälinen, Suomen Lakimiesliitto ry
- osallisuusasiantuntija Virva Viljanen, Suomen nuorisovaltuustojen kattojärjestö Allianssi ry
- apulaisprofessori Tatu Hyttinen
- professori Päivi Korpisaari
- professori Olli Mäenpää
- professori (emerita) Terttu Utriainen
- professori Mikko Vuorenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Itä-Uudenmaan käräjäoikeus
- Kansallinen Kokoomus r.p.
- Miesjärjestöjen keskusliitto ry
- Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Perussuomalaiset r.p.
- Suomen Keskusta r.p.
- Suomen Kristillisdemokraatit r.p.
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Tieteentekijät
- Vasemmistoliitto r.p.
- Vihreä liitto r.p.
- professori Johanna Niemi

HALLITUKSEN ESITYS

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

(1) Syyteoikeus määrittää sen, kuka saa toimia rikosjutussa kantajana eli kenellä on oikeus nostaa rikoksesta syyte ja ajaa sitä tuomioistuimessa. Syyteoikeuden suhteen rikokset jaetaan virallisen syytteen alaisiin rikoksiin ja asianomistajarikoksiin. Asianomistajarikoksesta syyttäjä saa nostaa syytteen ainoastaan asianomistajan vaatimuksesta. Poliisi ei myöskään aloita esitutkintaa, jollei asianomistaja esitä rangaistusvaatimusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta lopetetaan. Syytteen nostaminen virallisen syytteen alaisesta rikoksesta sen sijaan ei edellytä asianomistajan syyttämispyyntöä.

(2) Laitton uhkaus on nykyisin lähtökohtaisesti asianomistajarikos. Laittomalla uhkauksella tarkoitetaan rikoslain 25 luvun 7 §:n mukaan sitä, että joku nostaa aseensa toista vastaan tai muulla tavoin uhkaa toista rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Säännöksessä tarkoitettuja rikoksia, joilla voidaan laittomasti uhata, ovat muun muassa henkirikos, pahoinpitelyrikos, tuhotyö sekä varkaus- ja vahingontekorikokset.

(3) Hallituksen esityksessä ehdotetaan laittoman uhkauksen muuttamista virallisen syytteen alaiseksi, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävän-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

sä vuoksi (rikoslain 25 luvun 9 §). Rikoksen esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely eivät siten jatkossa ole näissä tapauksissa riippuvaisia asianomistajan rangaistusvaatimuksesta. Eesityksen välittömänä tavoitteena on tehostaa työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen (s. 19). Näin pyritään turvaamaan oikeutta suorittaa työtehtävä ja hoitaa julkista luottamustehtävää ilman väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaamista.

(4) Muissa kuin esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa laitton uhkaus säilyy edelleen lähtökohtaisesti asianomistajarikoksena lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa se on nykyisinkin virallisen syytteen alainen. Tällaisia ovat tilanteet, joissa tekoon on käytetty hengenvaarallista välinettä tai joissa erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

(5) Hallituksen esitys ei sisällä muutosehdotuksia rikoslain 25 luvun 7 §:ssä säädettyyn laitton uhkauksen rikostunnusmerkistöön, joten rangaistavuuden ala säilyy ennallaan.

(6) Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna seuraavin huomioin.

Virallisen syytteen alan laajentaminen

(7) Lievä pahoinpitely muutettiin vuonna 2010 virallisen syytteen alaiseksi silloin, kun se kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön (rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 mom.). Tuossa yhteydessä lakivaliokunta totesi, että rikoslakiin sisältyy muitakin asianomistajarikoksia, jotka voivat kohdistua työntekijään hänen työtehtäviensä vuoksi, kuten kunnianloukkaus (rikoslain 24 luvun 9 §) ja laitton uhkaus. Valiokunta totesi, että toisin kuin henkeen ja terveyteen kohdistuvissa pahoinpitelyrikoksissa edellä mainitut rikokset kohdistuvat yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamiseen tai vapauteen ja ne voivat käytännössä olla hyvinkin erilaisia ja myös subjektiivisesti värittyneitä. Valiokunta katsoi tuolloin, että päätösvalan on tällaisissa rikoksissa jatkossakin perusteltua säilyä uhrilla itsellään (ks. LaVM 21/2010 vp, s. 7).

(8) Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tarkoitettua laitonta uhkausta ja sen syyteoikeusjärjestelyjä koskevat perusratkaisut on säädetty 1990-luvulla. Yhteiskunnassa ja sen toimintaympäristössä on kuitenkin muun muassa teknologian ja työelämän kehityksen myötä tapahtunut merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi sääntelyratkaisuja on perusteltua ja tarpeen arvioida uudelleen. Yleistyvä ilmiö on erityisesti julkisesti taikka suljetuilla tai rajatuilla keskustelupalstoilla internetissä tapahtuvat uhkaukset (ks. HE, s. 8).

(9) Kuten hallituksen esityksestä ja valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenee, erilaisissa kasvokkain tapahtuvissa asiakas- ja potilaskohtaamisissa on enenevässä määrin uhattu työntekijää väkivallalla tai muulla rikoksella (ks. HE, s. 4–6). Tämä vaikeuttaa muun muassa kaupan- ja ravitsemusalan, sosiaali- ja terveysalan sekä pelastustoimen, kuten ensihoitajien, työtä. Myös viranomaisien, kuten poliisi- ja oikeushallinnon, virkamiehiä uhkaillaan aikaisempaa enemmän. Uhkailua tapahtuu paitsi kasvokkain myös entistä enemmän sosiaalisen median välineissä. Uhkailulla voidaan pyrkiä herättämään pelkoa sekä estämään työ- tai virkatoimen suorittaminen.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Kyse voi myös olla laajemmasta pyrkimyksestä vaikuttaa viranomaisen toimintaan sekä kyseenalaistaa sen luotettavuus ja puolueettomuus.

(10) Julkinen keskusteluilmapiiri erityisesti sosiaalisessa mediassa on koventunut, ja erityisesti julkisiin luottamushenkilöihin sekä toimittajiin ja tutkijoihin kohdistuu uhkailua, jolla voidaan pyrkiä haittaamaan tai estämään heidän osallistumistaan yhteiskunnalliseen keskusteluun tai heikentämään laajemmin tiettyä näkemystä edustavien henkilöiden tai ryhmien toimintaa. Uhkailu voi vaarantaa demokraattisen päätöksenteon toimivuutta ja häiriöttömyyttä.

(11) Valiokunta pitää edellä kuvattua kehitystä huolestuttavana, sillä on tärkeää, että työtehtävä voidaan suorittaa ja yhteisiä asioita hoitaa ilman pelkoa rikoksella uhkaamisesta tai sen jatkumisesta. Rikoksella uhkailu on laitonta, ja sillä on haitallisia vaikutuksia paitsi sen kohteen myös työyhteisön ja yhteiskunnan kannalta laajemmin.

(12) Vaikka virallisen syytteen alaisia ovat jo nykyisin sellaiset laittomat uhkaukset, joissa erittäin tärkeä yleinen etu sitä edellyttää, "erittäin tärkeän yleisen edun" soveltamiskynnys on valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä korkea ja edellyttää esimerkiksi rikoksen olevan erityisen törkeä. Kyseinen vaatimus ei yleensä välttämättä täyty niissä tyypillisissä tilanteissa, joissa laitton uhkaus on kohdistettu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi (ks. HE, s. 20).

(13) Edellä esitetty huomioon ottaen valiokunta kannattaa esityksen tavoitetta tehostaa työtehtävää ja yhteisiä asioita hoitaviin kohdistuvien laittomien uhkauksien saattamista rikosprosessiin muuttamalla kyseiset teot virallisen syytteen alaisiksi. Valiokunta katsoo, että tällaisissa tapauksissa rikosvastuun toteuttamiseen ja tehostamiseen liittyy painava julkinen intressi. Pelko uhkailusta ja sen jatkumisesta voi vaikuttaa työtehtävää tai julkista luottamustehtävää hoitavan asianomistajan halukkuuteen saattaa laitton uhkaus rikosprosessiin. Se, että asiaa vie eteenpäin virallinen syyttäjä, helpottaa asianomistajan asemaa ja vähentää asian henkilöitymistä uhuriin. Syyteoikeutta koskeva muutos on myös lainsäätäjältä vahva signaali siitä, että laitton uhkaus, joka kohdistetaan henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi, ei ole hyväksyttävää eikä se ole osapuolten yksityisasia. Näin muutos voi myös ennaltaehkäistä laittomia uhkauksia.

(14) Lakivaliokunta korostaa, että ehdotettu muutos ei ole ristiriidassa uhkauksen tekijän sananvapauden kanssa eikä kavenna hänen sananvapauttaan, koska rikoslain 25 luvun 7 §:ssä tarkoitettussa laittomassa uhkauksessa on kyse rikoksella tai muuten väkivallalla uhkaamisesta eikä tällainen ilmaisu nauti sananvapauden suojaa. Laittoman uhkauksen esittäminen ei siten ole missään tilanteissa eikä perusteilla hyväksyttävää. Laittoman uhkauksen tunnusmerkistöä ei kuitenkaan täyty työ- tai julkista luottamustehtävää hoitavan toiminnan kriittinen arviointi. Tällainen on jatkossakin hyväksyttävää ja sallittua.

(15) Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan käsiteltävänä olevaan syyteoikeutta koskevaan muutosehdotukseen ei liity tällaista epäselvyyttä.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Työtehtävä

(16) Ehdotetun rikoslain 25 luvun 9 §:n uuden 2 momentin mukaan teko on virallisen syytteen alainen, jos laitton uhkaus kohdistuu henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön. Työtehtävää ei ole ehdotetussa säännöksessä tarkemmin määritelty, mutta hallituksen esityksen perusteluissa on pyritty avaamaan käsitteen merkityssisältöä käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä (s. 33 ja 34). Kyseisistä perusteluista ilmenee, että työtehtävälle on haluttu antaa laaja, yleiskielinen merkitys. Sitä ei siten ole sidottu työ- tai virkasuhteen olemassaoloon, vaan myös esimerkiksi freelancetyö tai toimeksiannosta tehty työ kuuluvat säännöksen soveltamisalaan.

(17) Työtehtävä voitaisiin säännöstayalla määritellä esimerkiksi viittaamalla rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jossa työntekijällä tarkoitetaan sitä, joka on työsuhteessa tai virkaksi siihen rinnastettavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työnantajaan. Viittaus kuitenkin supistaisi merkittävästi ehdotetun erityisen syyteoikeussäännöksen soveltamisalaa ja suojan piiriä.

(18) Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa työtehtävän käsitteen mahdollisimman laajaa merkityssisältöä. Tällaista ratkaisua puoltavat erityisesti hallituksen esityksen tavoitteet, joiden on valiokunnan mukaan perusteltua ja tarpeen parantaa työtehtävää hoitavien asemaa mahdollisimman laaja-alaisesti ja yhdenvertaisesti. Myös uudenaikaiset työn tekemisen muodot hämärtävät ja muuttavat perinteistä työn ja työtehtävän käsitettä. Työtehtävän määrittäminen rikoslain säännöstayalla yhtäältä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja toisaalta siten, että se samalla kattaisi mahdollisimman laajan alan, olisi siten erityisen haastavaa.

(19) Rikoslain säännösten on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava selkeitä ja täsmällisiä siten, että teon rangaistavuus on ennustettavaa. Rikoslain syyteoikeutta koskevien säännösten voidaan kuitenkin katsoa olevan kyseisen periaatteen näkökulmasta vähemmän riskialttiita kuin rikostunnusmerkistöjä koskevien muutosten. Se, ettei hallituksen esityksessä ole kyse rangaistavan ja rankaisemattoman menettelyn välisestä rajanvedosta, siten vähentää ehdotettuun syyteoikeussäännökseen sisältyvien käsitteiden ongelmallisuutta rikosoikeudellisten periaatteiden kannalta.

(20) Edellä esitetyn valossa lakivaliokunta katsoo, että ehdotetussa syyteoikeussäännöksessä käytetty työtehtävän käsite on riittävän täsmällinen ja säännösehdotuksessa tarkoitettu syyteoikeus rikoksentehtäjän ennakoitavissa. Vastaavaa sanamuotoa käytetään edellä todetu tavoin myös jo ennestään aiemmin säädetyssä lievän pahoinpitelyn erityisessä syyteoikeussäännöksessä (rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 mom.). Saadun selvityksen mukaan tiedossa ei ole, että kyseisen säännöksen soveltamiseen olisi syyttämisen- tai oikeuskäytännössä liittynyt ongelmia. Valiokunta kuitenkin täydentää hallituksen esityksen työtehtävää koskevia perusteluja jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitettyllä tavalla.

Työpaikan henkilöstö

(21) Jotta henkilöön häneen työtehtävänsä vuoksi kohdistettu laitton uhkaus on virallisen syytteen alainen, edellytetään ehdotetun uuden 2 momentin mukaan, ettei rikoksentehtäjä kuulu työ-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

paikan henkilöstöön. Jos rikoksenteijä kuuluu työpaikan henkilöstöön, teko on siten nykyiseen tapaan asianomistajarikos (ks. HE, s. 34). Esityksestä ilmenee, että pääosa laittomista uhkauksista koskee työpaikan ulkopuolisen taholta tulleita uhkauksia. Työpaikan henkilöstön sisäiset laitomat uhkaukset ovat yleensä yksittäistapauksia.

(22) Hallituksen esityksen mukaan työpaikan henkilöstöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä saman työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä esimerkiksi toimipisteiden lukumäärästä riippumatta (HE, s. 34). Tätä perustellaan esityksessä sillä, että työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädännön nojalla työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden keskinäisistä suhteista ja turvallisuudesta työssä. Esityksen mukaan uhri itse tai työnantaja voi tällaisissa tilanteissa nykyiseen tapaan tehdä asiasta rikosilmoituksen ja uhri asianomistajana vaatia rangaistusta tekijälle.

(23) Vastaava rajausta säädettiin hallituksen esityksen perusteluista ilmenevin tavoin lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevaan säännökseen (rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 mom.) eduskuntakäsittelyn aikana. Lakivaliokunnan mietinnön yleisperusteluissa (ks. LaVM 21/2010 vp, s. 4) kyseisen rajauksen lisäämistä perusteltiin seuraavasti:

"Esityksen perusteluista ilmenee, että työpaikkaväkivallan tyyppitilanne on se, että lievän pahoinpitelyn tekijänä on asiakas, vierailija tai muu työpaikan ulkopuolinen henkilö. Esiitetyn säännöksen sanamuoto on kuitenkin laaja-alaisempi, ja sen voi tulkita koskevan myös työpaikan henkilöstön sisäisiä riitatilanteita, kunhan lievä pahoinpitely kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pääosa työsuojeluviranomaisten tietoon tulleesta työpaikkaväkivallasta koskee työpaikan ulkopuolelta tulevaa väkivaltaa tai sellaisen uhan torjuntaa. Sellaiset tapaukset, joissa kyse on ollut työpaikan henkilöstöön kuuluvien välisestä väkivallasta, ovat olleet yksittäistapauksia, joissa työsuojeluviranomainen on antanut tarpeelliset ohjeet työnantajalle väkivaltatilanteiden selvittämiseksi työpaikalla. Työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädännön nojalla työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta työssä. Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta katsoo, että edellä tarkoitettu säännös tulee rajata nimenomaisesti koskemaan työpaikkaväkivallan tyyppitilanteita eli sellaisia, joissa rikoksenteijä on työyhteisön ulkopuolinen henkilö. Tämän esityksen yhteydessä ei siten valiokunnan näkemyksen mukaan ole tarpeen eikä perusteltua muuttaa lievää pahoinpitelyä, jonka on tehnyt työpaikan henkilöstöön kuuluva, esimerkiksi uhrin työtoveri tai esimies, virallisen syytteen alaiseksi. Myöskään ne esityksessä mainitut syyt, jotka puoltavat työpaikan ulkopuolisen henkilön työntekijään kohdistaman lievän pahoinpitelyn muuttamista virallisen syytteen alaiseksi, eivät samalla tavoin sovellu henkilöstön sisäisiin riitoihin niissäkään tilanteissa, joissa teko liittyy uhrin työtehtäviin. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nyt toteutettavaa muutosta jatkossa seurataan ja tarvittaessa arvioidaan myös työpaikan sisäisen väkivallan syyteoikeusjärjestelyjä."

(24) Lisäksi lakivaliokunnan mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa (ks. LaVM 21/2010 vp, s. 6) valiokunnan pykäläehdotukseen ehdottamaa rajausta perusteltiin seuraavasti:

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

"Yleisperusteluissa esittämäänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin 3 kohta täsmennetään koskemaan sellaista lievää pahoinpitelyä, joka kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi *eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön*. Virallisen syytteen alaiseksi tulisi siten lievä pahoinpitely, jonka on tehnyt esimerkiksi asiakas, vierailija tai muu näihin rinnastettava henkilö. Lievä pahoinpitely, jossa uhri ja rikoksentekijä kuuluvat työpaikan henkilöstöön, jäisi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Asianomistajarikoksiksi jäisivät siten esimerkiksi tilanteet, joissa työntekijä pahoinpitelee lievästi toisen työtoverinsa, esimies pahoinpitelee lievästi alaisensa tai alainen pahoinpitelee lievästi esimiehensä.

Lakivaliokunta korostaa, että ilmaisua "työpaikan henkilöstö" on tarkoitus tulkita laaja-alaisesti. Ilmaisua kattaa paitsi tilanteen, jossa uhri ja tekijä ovat saman työnantajan palveluksessa, myös tilanteen, jossa he työskentelevät fyysisesti samassa työpaikassa, vaikkakin ovat eri työnantajien palveluksessa. Kohtaa ei siten sovellettaisi lievään pahoinpitelyyn, joka tapahtuu esimerkiksi rakennustyömaalla työskentelevien eri työnantajien palveluksessa olevien henkilöiden välillä. Tällaisissa tilanteissa rikoksen vieminen rikosprosessiin olisi nykyiseen tapaan asianomistajasta riippuvainen."

(25) Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tulkinta, jonka mukaan työpaikan henkilöstöllä tarkoitetaan esityksessä saman työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä, poikkeaa siitä, mitä sillä on edellä kuvatuin tavoin tarkoitettu lievän pahoinpitelyn syyte-oikeussäännöksessä. Tämä johtaa siihen, että virallisen syytteen ala työtehtävien vuoksi tapahtuvassa laittomassa uhkauksessa on erilainen kuin lievässä pahoinpitelyssä. Toisin sanoen, jos kyse on lakivaliokunnan aiemmassa mietinnössä esitetystä esimerkistä eli samalla fyysisellä työpaikalla rakennustyömaalla tapahtuvasta laittomasta uhkauksesta eri työnantajien työntekijöiden välillä, laiton uhkaus olisi esityksen mukaan virallisen syytteen alainen, kun taas lievä pahoinpitely ei ole.

(26) Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä hallituksen esityksen perusteluissa esitetystä tulkinnasta ja edellä kuvatusta tilanteesta lisäselvityksen. Lisäselvityksen mukaan se, että vain saman työnantajan palveluksessa olevien väliset teot olisivat esityksen perustelujen mukaan asianomistajarikoksia, perustuu siihen, että kyseisiin tekoihin tulisivat ensisijaisesti sovellettaviksi työnantajan käytössä olevat konfliktin ratkaisukeinot, jotka voivat olla työsuojelullisia tai työterveydenhuollon toimia (esim. työpsykologin palvelut) ja viime kädessä työnantajan rikoksentekijään kohdistuvia seuraamuksia, kuten varoitus, tai viime kädessä irtisanominen. Vastaavia toimia uhrin työnantaja ei voi kohdistaa toisen työnantajan palveluksessa olevaan. Se, että laitton uhkauksen virallisen syytteen soveltamisala muodostuisi siten laajemmaksi kuin lievässä pahoinpitelyssä, olisi perusteltua teon moitittavuuden vuoksi samoin kuin sen vuoksi, että laiton uhkaus ja lievä pahoinpitely ovat erityyppisiä rikoksia. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdotuksen sanamuodon selkeyttämistä vastaamaan esityksen perusteluja.

(27) Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön lisäselvityksestä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen, valtakunnallisten ammattijärjestöjen sekä rikos- ja prosessioikeuden asiantuntijoiden näkemyksiä. Asiantuntijoiden näkemykset hajaantuivat. Suuri osa on päättänyt tukemaan lisäselvityksessä esitettyä ratkaisua, mutta osa on muun muassa johdonmukaisuus- ja selkeyssyistä kat-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

sonut, että laittoman uhkauksen ja lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännösten tulisi olla yhtenevät.

(28) Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta on päätnyt tukemaan oikeusministeriön lisäselvityksessä esitettyä ratkaisua ja katsoo, että virallisen syytteen ala on työyhteisön sisäisessä laittomassa uhkauksessa perusteltua arvioida ja muotoilla lievän pahoinpitelyn syyteoikeuteen nähen itsenäisesti. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tulkinta merkitsee edellä kuvatuin tavoin sitä, että virallisen syytteen ala työyhteisön sisäisessä laittomassa uhkauksessa eroaa lievästä pahoinpitelystä ja on sitä laajempi. Tätä voidaan valiokunnan mukaan pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna, koska kyse on moitittavuudeltaan erilaisista rikoksista. Laittomasta uhkauksesta voidaan enimmillään tuomita kahden vuoden vankeusrangaistus, kun taas lievässä pahoinpitelyssä on kyse vähäisestä teosta, josta voidaan tuomita vain sakkoa. Laiton uhkaus ja lievä pahoinpitely ovat erityyppisiä rikoksia myös siinä mielessä, että lievä pahoinpitely tapahtuu yleensä kasvokkain kohtaamistilanteessa. Työyhteisön sisälläkin kyse on siten yleensä fyysisellä työpaikalla työtä suorittaessa työaikana tapahtuvasta teosta. Laiton uhkaus sen sijaan on ilmaisurikos, joka voi tapahtua kasvokkain, mutta myös yhä enenevästi internetissä tai sosiaalisessa mediassa sekä myös työajan ulkopuolella.

(29) On tärkeää, että sääntelyn tarkoitus ilmenee mahdollisimman selkeästi myös sen sanamuodosta. Tämän vuoksi ja edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän säännösehdotuksen sanamuoto tarkistetaan vastaamaan esityksen perusteluja. Muutosehdotusta käsitellään tarkemmin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Julkista luottamustehtävää hoitavaan kohdistuva laiton uhkaus

(30) Ehdotettu rikoslain 25 luvun 9 §:n uusi 2 momentti laajentaa virallisen syytteen alan myös laittomaan uhkaukseen, joka kohdistuu henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Lainsäädäntöön ei ennestään sisälly vastaavaa syyteoikeussäännöstä, joten tässä suhteessa sääntely on uutta. Ehdotettuun säännökseen ei kuitenkaan tältä osin liity vastaavanlaisia tulkintakysymyksiä kuin edellä käsiteltyyn työtehtävään, sillä hallituksen esityksen perusteluista ilmenevin tavoin julkisen luottamushenkilön määrittelyyn voidaan saada johtoa rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 11 §:n julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmästä (ks. HE, s. 34). Tämän mukaisesti julkista luottamustehtävää hoitavia ovat muun muassa kunnanvaltuutetut ja muut kunnallista luottamustehtävää hoitavat sekä kansanedustajat ja valtioneuvoston jäsenet.

(31) Siitä, että julkista luottamustehtävää hoitavaan kohdistuva laiton uhkaus muuttuu virallisen syytteen alaiseksi, ei itsessään seuraa, että esimerkiksi kunnalle tai sen asianomaisille toimielimille syntyisi velvollisuus tehdä rikosilmoitus kunnallista luottamustehtävää hoitavaan kohdistetusta laittomasta uhkauksesta. Ehdotetussa laissa, kuntalaissa (410/2015) tai muuallakaan laissa ei säädetä tällaisesta velvollisuudesta. Kunnan toimielimellä ei siten saadun selvityksen mukaan ole oikeudellista velvollisuutta ottaa omasta aloitteestaan tai ulkopuolisen aloitteesta käsiteltäväkseen tällaista rikosilmoituksen tekemistä koskevaa asiaa.

(32) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan estettä ei kuitenkaan ole sille, että kunta ja sen asianomainen toimielin toimivat aloitteellisesti, jos kunnallinen luottamushenkilö itse tai muu

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

taho ei tee rikosilmoitusta laittomasta uhkauksesta. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan muun muassa edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Merkitystä on myös sillä, että kunnalliseen luottamushenkilöön kohdistunut laiton uhkaus voi vaarantaa kunnallisen demokratian toimivuuden perusedellytyksiä ja haitata luottamustoimen hoitamista. Laittomaan uhkaukseen reagoimisessa voi siten olla kysymys myös kunnan edusta, jota kuntalain 39 §:n mukaan valvoo kunnanhallitus. Vastaava arvio voidaan kohdistaa eduskunnan toimintaan sen erityispiirteet huomioon ottaen. Ottaen huomioon julkisen luottamushenkilön asema poliittisena toimijana valiokunta kuitenkin painottaa, että ensisijaisena rikosilmoituksen tekijänä voidaan pitää luottamushenkilön välitöntä taustatahoa, esimerkiksi puoluejärjestöä tai eduskuntaryhmää.

(33) Siltä osin, voiko julkiseen luottamushenkilöön kohdistettuun laittomaan uhkaukseen reagoiminen politisoitua ja voidaanko ehdotettua muutosta käyttää perusteettomasti tai muutoin vastoin sen tarkoitusta, valiokunta korostaa syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintavaltaa. Esitutkinnassa noudatetaan myös syyttömyysolettamaa, ja siinä on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Sovellettaviksi voivat tulla myös perätöntä lausumaa koskevat rikoslain 15 luvun rangaistussäännökset, joiden niin ikään voidaan arvioida pienentävän väärinkäytösriskejä.

(34) Ehdotetun sääntelyn uutuus, periaatteellinen merkitys sekä edellä mainitut käytännön soveltamiseen liittyvät seikat huomioon ottaen valiokunta pitää aiheellisena, että sääntelyn toimuutta ja vaikutuksia jatkossa seurataan.

Rikoksen tuleminen poliisin tietoon

(35) Vaikka syytteen nostaminen virallisen syytteen alaisesta rikoksesta ei edellytä asianomistajan syyttämispyyntöä, tällaisenkin teon täytyy tulla poliisin tietoon, jotta poliisi aloittaa siitä esitutkinnan.

(36) Esitys ei sisällä erityisiä säännöksiä henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistetun laittoman uhkauksen ilmoittamisesta poliisille. Tällöin lähtökohdiana on nykytilan mukaisesti se, että rikosilmoituksen voi tehdä kuka tahansa, koska oikeutta rikosilmoituksen tekemiseen ei ole rajoitettu. Siten ilmoituksen poliisille voi tehdä uhri, hänen läheisensä tai työnantajansa taikka kuka tahansa sivullinen.

(37) Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että virallisen syytteen alan laajentaminen esitellyllä tavalla ei itsessään merkitse sitä, että esimerkiksi työnantajalle syntyisi velvollisuus tehdä rikosilmoitus työntekijään kohdistetusta laittomasta uhkauksesta taikka, kuten edellä on todettu, että kunnalle tai sen asianomaisille toimielimille syntyisi velvollisuus tehdä rikosilmoitus kunnallista luottamustehtävää hoitavaan kohdistetusta laittomasta uhkauksesta. Tällaisesta velvollisuudesta ei säädetä tässä yhteydessä eikä siitä ole ennestään säädetty muualla laissa.

Asianomistajan asema

(38) Syytteen nostaminen virallisen syytteen alaisesta rikoksesta ei edellytä asianomistajan syyttämispyyntöä, ja virallinen syyttäjä on velvollinen nostamaan siitä syytteen, vaikka asiano-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

mistaja ei sitä haluaisi. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei asianomistajan tahdolla tai hänen toiminnallaan olisi lainkaan merkitystä virallisen syytteen alaisissa rikoksissa.

(39) Laittomassa uhkauksessa asianomistajan myötävaikutus on olennainen, koska tekoa ei voida perustaa ulkoisiin tunnusmerkkeihin, kuten pahoinpitelyssä. Asianomistajan myötävaikutus on keskeinen myös laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttymisen arvioinnin kannalta. Kuten edellä on todettu, esitys ei muuta rikoslain 25 luvun 7 §:ssä säädettyä laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistöä, joka edellyttää, että asianomistajalla on perusteltu syy pelätä omasta tai toisen puolesta henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Kyseisen tunnusmerkistön tähtyminen edellyttää, että nimenomaan uhatulla henkilöllä on ollut perusteltu syy pelkoon (ks. HE, s. 21). Laittoman uhkauksen esitöistä ilmenee, että laittoman uhkauksen vakavuus arvioidaan nimenomaan uhatun henkilökohtaisen mittapuun mukaan (HE 94/1993 vp, s. 104). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että uhan tulee olla uhatun henkilökohtaisesta näkökulmasta aiheellinen. Säännös ei edellytä uhrin todella pelkäävän, kunhan hänellä on pelkäämiseen perusteltu syy. Lisäksi on huomattava, että laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttää myös uhkaus, joka koskee kolmannen henkilön, esimerkiksi uhatun läheisen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden vaarantamista (ks. HE, s. 35 ja HE 94/1993 vp, s. 110/II).

(40) Korkein oikeus on myös selventänyt, että laittoman uhkauksen on aina tultava uhatun tietoon (KKO 2013:50). Kyseisessä tapauksessa uhkauksia sisältävä, internetissä julkaistu kirjoitus ei ollut kirjoituksessa uhattujen henkilöiden itsensä tiedossa. Koska uhatut eivät tieneet uhkasta, heillä ei ollut laittoman uhkauksen tunnusmerkistön mukaista perusteltua syytä pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olleen vakavassa vaarassa. Laittoman uhkauksen kohteen tietoisuudella esitetystä uhkasta on näin ollen merkitystä myös esitutkinnan vireillepanon kannalta, sillä riittäviä perusteita esitutkinnan aloittamiselle ei ole vielä sillä perusteella, että tietoverkossa tai muuten julkisuudessa uhkaillaan rikoksella, vaan uhkauksen pitää tulla myös uhkauksen kohteen tietoon.

(41) Asianomistajan myötävaikutus ja kuuleminen esitutkinnassa ovat siten jatkossakin aina tarpeellisia laittoman uhkauksen selvittämiseksi. Ulkopuolisen, kuten työnantajan tai muun teon aikana paikalla olleen henkilön, käsitys uhkauksen tapahtumisesta ei ole riittävää rikostunnusmerkistön täyttymisen kannalta.

(42) Esitys ei tuo muutosta siihen, että viranomaisilla on jatkossakin lainsäädännön sallimissa rajoissa mahdollisuus soveltaa esitutkinnan toimittamatta jättämistä ja lopettamista koskevia säännöksiä. Näin ollen, vaikka rikoksen katsottaisiin tapahtuneen, esitutkinta voidaan jättää toimittamatta teon vähäisyysperusteella, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia (esitutkintalain 3 luvun 9 §).

Syyteoikeus

(43) Syyteoikeus on ehdoton prosessinedellytys, joka tuomioistuimen on tutkittava. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tarkoitetuissa tapauksissa laittoman uhkauksen kuuluminen virallisen syytteen alaan edellyttää sen arvioimista, onko laitton uhkaus kohdistettu henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Syyteoikeuden käsillä olo riippuu siten tekijän motiivista eli tarkoitustahallisuudesta. Voidaan arvioida, että tekijän motiivi eli uh-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

kaaminen työtehtävän tai luottamustehtävän hoitamisen vuoksi on valtaosassa esitetyn muutoksen alaan tulevissa tapauksissa mahdollista selvittää varsin pitkälle jo esitutkinnassa ja syyteharjinnassa. On kuitenkin mahdollista, ettei tuomioistuimien voi ottaa kantaa tekijän motiiviin ja siten syyteoikeuden käsillä oloon heti oikeudenkäynnin alussa, vaan vasta koko oikeudenkäyntiaineiston vastaanotettuaan. Tämä ei kuitenkaan ole rikosprosessissa poikkeuksellista, sillä muihinkin syyteoikeutta koskeviin erityissäännöksiin sisältyy edellytyksiä, joita voidaan arvioida vasta myöhemmin oikeudenkäynnissä.

(44) Laittoman uhkauksen uhrin kannalta on kuitenkin huomattava, että jos tuomioistuin myöhemmin katsoo, että uhkaus ei ole kohdistunut uhriin hänen työtehtäviensä tai julkisen luottamustehtävän vuoksi ja syyttäjällä ei tämän vuoksi ole syyteoikeutta, asianomistaja ei voi enää tuomioistuimessa vaatia tekijälle rangaistusta, jos hän on jo aiemmin esitutkinnassa ilmoittanut, ettei hänellä ole asiassa rangaistusvaatimusta. Valiokunta korostaakin, että esitutkinnassa tulee huolehtia asianomistajan informoimisesta, ettei hän tietämättään menetä syyteoikeuttaan ja sen käyttämiseen liittyviä oikeuksia. Esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle asianomistajan rikoksesta epäiltyyn kohdistaman rangaistusvaatimuksen ja sen peruuttamisen merkityksestä, jos vaatimus on edellytyksenä esitutkinnan toimittamiselle tai jatkamiselle. Myös korkein oikeus on korostanut, ettei asianomistaja saa tietämättään menettää syyteoikeuttaan ja sen käyttämiseen liittyviä oikeuksiaan (KKO 2002:12).

Esteellisyys

(45) Esteellisyydestä säädetään erikseen eri laeissa. Esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) säädetään virkamiehen esteellisyydestä hallintoasiassa (28 §). Hallintolain esitöiden mukaan tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäävät tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihemies (ks. HE, s. 13 ja siinä viitattu HE 72/2002 vp, s. 88—89). Vastaavat esteellisyysperusteet sisältyvät esitutkintalakiin (2 luvun 8 §:n 1 mom. 7 kohta). Puolueettomuuden vaarantuminen on esitutkintalain esitöissä (HE 222/2010 vp, s. 172—175) liitetty muun muassa virkamiehen asiakkaastaan tekemään rikosilmoitukseen tai tutkintapyyntöön. Myös oikeuskäytännössä on katsottu, että virkamiehen hallinnon asiakkaasta tekemä sellainen tutkintapyyntö, jossa virkamies on asianomistajana, voi vaarantaa luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla (KHO 2019:76). Esteellisyyssperustetta sovelletaan hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan myös luottamushenkilöön.

(46) Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa esteellisyyssäännöksiä kuvataan yleisellä tasolla (s. 12 ja 13). Arvioitu ei siten ole sitä, vaikuttaako virkamieheen kohdistuvan laittoman uhkauksen muuttaminen virallisen syytteen alaiseksi ja se, että rikosilmoituksen tekee virkamiehen sijaan hänen työnantajansa, virkamiehen esteellisyyteen uhkauksen tekijää koskevan asian käsittelyssä. Valiokunnan näkemyksen mukaan esitetyn lainmuutoksen jälkeenkin esteellisyyssyytykset jäävät tapauskohtaisesti arvioitaviksi voimassa olevan muun lainsäädännön ja sitä koskevan soveltamiskäytännön perusteella. Selvyyden vuoksi valiokunta kuitenkin toteaa, että nykyisinkään esimerkiksi se, että virkamies tekee asianomistajana rikosilmoituksen, ei estä hallintoasian käsittelyä, koska hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Voimavarat ja toimeenpano

(47) Esitetty muutos lisää esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuimiin tulevien tapausten määrää. Esityksen mukaan tästä aiheutuvat lisäkustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa ja tarvittavista lisäresursseista päätetään talousarviopäätöksin. Aiheutuvat lisäkustannukset on sisällytetty tulevien vuosien kehyspäätöksiin oikeus- ja poliisihallinnon alalla.

(48) Valiokunta edellyttää, että viranomaisten lisäresurssitarpeista huolehditaan, minkä vuoksi resurssien riittävyyttä tulee jatkossa seurata tarkoin. Syyteoikeuden muutos tulee ottaa huomioon myös viranomaisten koulutuksessa. On myös tärkeää, että eri toimialoilla ja työpaikoilla arvioidaan muutoksen aiheuttamia sisäisen ohjeistuksen tarpeita. Niin ikään valiokunta korostaa rikoksen uhrin tukitoimien tärkeyttä.

Lainsäädännön muut muutostarpeet

Laittoman uhkauksen syyteoikeusjärjestelyt

(49) Hallituksen esityksessä ei ehdoteta, että laiton uhkaus muutetaan virallisen syytteen alaiseksi yleisesti. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä laittomien uhkausten merkittävällä määrällä ja tällaisen muutoksen resurssivaikutuksilla. Lisäksi on tuotu esiin, että laittoman uhkauksen tyypitilanteet ovat yksityishenkilöiden välisiä, joista suuri osa tapahtuu yksityisesti yksityisasunnoissa, tai kyse voi olla päihtyneiden välienselvittelystä julkisella paikalla (ks. HE, s. 33). Myös näyttövaikeudet ja asianomistajan itsemääräämisoikeus ovat esityksen mukaan merkityksellisiä.

(50) Lakivaliokunta toteaa, että laiton uhkaus on yleisesti virallisen syytteen alainen useassa verrokkimaassa, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa (ks. HE, s. 29—31). Tällaisen ratkaisun etuna on sääntelyn selkeys, koska sillä voidaan välttää erityissääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyvät mahdolliset tulkintakysymykset. Toisaalta ottaen huomioon laittomien uhkausten tyypitilanteet niiden säätämiseen virallisen syytteen alaiseksi ei liity vastaavaa painavaa julkista intressiä kuin nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettuihin tapauksiin. Laittoman uhkauksen säätäminen yleisesti virallisen syytteen alaiseksi edellyttäisikin edellä mainittujen seikkojen huolellista punnintaa. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää myös viranomaisten työmäärän lisääntymiseen ja sen aiheuttamiin resurssivaikutuksiin. Yleisesti ottaen valiokunta kuitenkin toteaa, että lainmuutosten aiheuttamilla lisäresurssitarpeilla ei saisi olla määrävää vaikutusta lainsäädännön sisältöratkaisuja pohdittaessa.

(51) Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun syyteoikeusmuutoksen toimivuutta ja riittävyyttä jatkossa seurataan ja sen perusteella arvioidaan, onko laiton uhkaus perusteltua ja tarkoituksenmukaista muuttaa yleisesti tai mahdollisesti esitettyä laajemmin virallisen syytteen alaiseksi ottaen huomioon, että esityksen valiokuntakuulemisissa on katsottu, että myös läheissuhteissa tapahtuvan laittoman uhkauksen tulisi olla virallisen syytteen alainen. Läheissuhteessa tehty lievä pahoinpitely muutettiin siihen liittyvien erityispiirteiden vuoksi virallisen syytteen alaiseksi vuonna 2010.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Laittoman uhkauksen tunnusmerkistö

(52) Esitys ei tuo muutoksia rikoslain 25 luvun 7 §:ssä säädettyyn laittoman uhkauksen rikos-tunnuksmerkistöön eikä siten rangaistavuuden alaan, mutta asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi myös tunnus-merkistön mahdollisia tarkistustarpeita tulisi jatkossa arvioida. Laittoman uhkauksen tunnusmer-kistön arviointitarve on tullut esiin myös lakivaliokunnan käsitellessä hallituksen esitystä kan-sainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä tehdyn Pekingin yleis-sopimuksen hyväksymisestä (HE 232/2020 vp). Kyseistä esitystä koskevassa mietinnössään va-liokunta ei pitänyt perusteltuna ryhtyä arvioimaan laittoman uhkauksen tunnusmerkistön muutos-tarpeita yhdestä, kuten kyseisessä hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen näkökul-masta, vaan se piti perustellumpana, että laittoman uhkauksen rikostunnuksmerkistön muutostarpeita arvioidaan tarvittaessa monipuolisesti huolellisessa lainvalmistelussa, jossa voi-daan ottaa huomioon kaikki tekijät, jotka mahdollisesti puoltavat laittoman uhkauksen tunnus-merkistön uudistamista (ks. LaVM 5/2021 vp). Valiokunta viittaa kyseiseen johtopäätökseen, sil-lä se soveltuu myös tähän yhteyteen.

Maalittaminen sekä kunnianloukkauksen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen syyte-oikeus

(53) Laittoman uhkauksen muuttaminen virallisen syytteen alaiseksi, kun teko kohdistuu henki-löön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi, toteuttaa osaltaan hallitusoh-jelman tavoitetta puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalit-tamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä (ks. HE, s. 3). Esityksen tarkoituksena on perusoikeuksia kunnioittaen osaltaan vähentää ja puuttua julki-nessa keskustelussa ja erityisesti sosiaalisessa mediassa esiintyviin laittoman uhkauksen kalta-iisiin ääri-ilmiöihin (ks. HE, s. 19).

(54) Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa hallituksen ehdottamaa laittoman uhkauksen syyte-oikeusmuutosta on yleisesti ottaen kannatettu, mutta monet asiantuntijat ovat pitäneet sitä yksin riittämättömänä, minkä vuoksi on tuotu esiin, että jatkossa tulisi selvittää maalittamiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita. Niin ikään on katsottu, että myös kunnianloukkauksen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen sekä viestintärauhan rikkomisen tulisi olla viral-lisen syytteen alaisia, kun ne kohdistuvat henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamus-tehtävänsä vuoksi.

(55) Niin sanottua maalittamista ei ole rikoslaissa eikä muuallakaan laissa nykyisin määritelty, mutta hallituksen esityksen mukaan (ks. HE, s. 4) maalittaminen on vihapuheen eräs muoto ja ni-mitystä käytetään ilmiöstä, jossa keskustelupalstoilla tai muutoin sosiaalisessa mediassa julkises-ti kehoitetaan lähettämään loukkaavia tai uhkailevia viestejä kohteelle, minkä seurauksena hänen yhteystietojaan, tietoja henkilökohtaisista oloista, perhesuhteista tai hänen kuvaansa jaetaan. Merkityksellistä on viestien suuri lukumäärä. Kehotus tai yllyttäminen voi johtaa myös ilkival-taan, asunnon tarkkailuun tai kohteen kuvaamiseen eri tilanteissa. Viranomaisiin kohdistettuna kyse voi olla myös virkatoimien vuoksi tehdyistä perättömistä rikosilmoituksista tai kanteluista. Kyse on järjestelmällisestä, joukkoistetusta uhkailusta tai vainoamisesta, jossa toiminnan alkuun-panija tarkoituksellisesti osoittaa suurin kehotuksin tai piiloilmaisuin näkemystensä tukijoille tu-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

levan uhkailun tai muun häirinnän kohteeseen. Maalittamiseen voidaan soveltaa useita rikoslain rangaistussäännöksiä. Merkityksellisiä ovat paitsi laitton uhkaus myös virkamiehiin kohdistuvat rikokset, kunnianloukkaus, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, vainoaminen, julkinen kehottaminen rikokseen, ilkivalta ja viestintärauhan rikkominen.

(56) Hallituksen esityksessä on esitetty useita eri perusteita sille, miksi kunnianloukkausta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevia syyteoikeussäännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi (ks. HE, s. 28 ja 29). Sen, että kyseisissä rikoksissa suojeltavana oikeushyvinä on yksilön integriteetti ja intimitteetti, katsotaan puoltavan sitä, että oikeusprosessin eteenpäin vieminen on lähtökohtaisesti asianomistajalla. Niin ikään tuodaan esiin, että kyseiset teot eivät niiden rangaistusasteikko huomioon ottaen ole yhtä moitittavia tekoja kuin nyt käsiteltävänä oleva laitton uhkaus. Myös kunnianloukkausten ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisrikosten merkittävä määrä tuodaan perusteluissa esiin. Lisäksi esityksen perusteluissa viitataan sananvapauden käytämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (sananvapauslaki, 460/2003) 24 §:n mukaisiin syyteoikeusjärjestelyihin, jotka tulisivat tiettyjen ilmaisujen osalta sovellettaviksi, jos kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen muutettaisiin nykyistä laajemmin virallisen syytteen alaisiksi. Esityksen perustelujen mukaan edellä mainittujen tekojen syyteoikeusjärjestelyjä voi tämän vuoksi olla perusteltua arvioida, kun sananvapauslaki jatkossa uudistetaan kokonaisuudessaan.

(57) Hallituksen esitystä ja samaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että nyt ehdotettu laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos on oikeasuuntainen ja parantaa osaltaan nykytilaa. Ottaen kuitenkin huomioon maalittamisen yleistymisen ja vahingollisuuden sen kohteeksi joutuneen henkilön ja yhteiskunnan kannalta, valiokunta pitää tarpeellisenä, että viipymättä selvitetään ja arvioidaan nykyisten rikosoikeudellisten säännösten ja keinojen riittävyyttä ja kattavuutta ilmiön tehokkaaksi torjumiseksi ja maalittamisen uhrin aseman parantamiseksi. Valiokunta ehdottaa asiasta lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

(58) Valiokunnan mukaan jatkossa on aiheellista muun muassa arvioida, onko rikoslakiin tarpeen ja mahdollista sisällyttää maalittamista koskeva erillinen rangaistussäännös, vaikka tällaisen säännöksen valmistelu rikoslain laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ei ole aivan yksinkertaista ilmiön monitahoisuuden vuoksi. Valiokunta myös katsoo, että vaikka se on edellä mainituin tavoin suhtautunut aiemmin pidättyväisesti subjektiivisesti värittyneen kunnianloukkauksen muuttamiseen virallisen syytteen alaiseksi (ks. LaVM 21/2010 vp, s. 7), kunnianloukkauksen samoin kuin muiden edellä mainittujen rikosten syyteoikeussäännöksiä ja niiden mahdollisia muutostarpeita on perusteltua tarkastella uudelleen ottaen huomioon yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset vastaavalla tavalla kuin nyt on tehty laittoman uhkauksen osalta. Kuulemisissa on tullut esille, että toiminta näissä teoissa kohdistuu yksilöön, mutta niihin voi liittyä myös painava julkinen intressi, kun henkilö joutuu työn tai julkisen luottamustehtävän takia rikoksen kohteeksi, jolla pyritään vaikuttamaan hänen työhönsä. Osana maalittamiseen puuttumisen tehostamiskeinoja tulisikin arvioida, tulisiko kunnianloukkauksen ja edellä mainittujen muiden rikosten olla virallisen syytteen alaisia silloin, kun teko kohdistuu henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Keskustelupalstan ylläpitäjän vastuukysymykset

(59) Esityksen käsittelyn yhteydessä ovat nousseet esiin myös keskustelupalstan ylläpitäjän ja verkkoympäristön vastuukysymykset. Aihe on ajankohtainen myös Euroopan unionissa, sillä komissio on vastikään antanut digitaalisia palveluja koskevan asetusehdotuksen (KOM(2020) 825 lopullinen), jonka tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa. Ehdotuksessa käsitellään myös muun muassa niin sanottujen välittäjäpalveluiden tarjontaa ja vastuukysymyksiä.

(60) Asetusehdotuksen käsittely unionin tasolla on alkuvaiheessa. Lakivaliokunta on vastikään antanut asetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä lausunnon, jossa se on pitänyt ehdotusta sen tavoitteiden kannalta perusteltuna ottaen huomioon internetin käytön yleisyys, rajat ylittävä luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla (ks. LaVL 9/2021 vp, s. 6). Ehdotusta käsitellään tarkemmin mainitussa valiokunnan lausunnossa.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

25 luku. Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §. Syyteoikeus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 2 momentti*, jonka *ensimmäisen virkkeen* mukaan syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksenteijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälää sovellettaessa merkitystä ei ole henkilön työ- tai virkamiesoikeudellisella asemalla, vaan ilmaisu "työtehtävänsä vuoksi" soveltuu yhtä hyvin työ-, sopimus- sekä virkasuhteessa kuin myös työharjoittelussa oleviin henkilöihin (s. 33). Myös toimeksiantosuhteessa tai apurahalla tehtävä työ kuuluu säännöksen soveltamisalaan. Työtehtävä on siten esityksen perustelujen mukaan tässä yhteydessä yleiskielinen ilmaisu, joka koskee kaikkea ammatillisesti tai ansiotarkoituksessa tehtävää työtä sen juridisesta laadusta riippumatta.

Lisäksi hallituksen esityksen perusteluista ilmenee muun muassa, että työtehtävä on ymmärrettävä laajasti kattaen muun muassa taiteelliseksi ja tieteelliseksi katsottavan toiminnan (s. 34). Eri-tyisen suojattomassa asemassa ovat esityksen mukaan niin sanotut freelancetoimijat ja yksin toimimella tai yritysmuodossa taikka yksin apurahalla työskentelevät, joilla ei ole työyhteisön ja työnantajan toimien antamaa suojaa.

Lakivaliokunta täydentää momentin työtehtävää koskevia perusteluja seuraavilla seikoilla ja esimerkeillä, joita on mahdollista käyttää suuntaviivoina eri tilanteiden arvioinnissa.

Voidaan arvioida, että jatkossakin valtaosassa tapauksia työ ja työtehtävä suoritetaan perinteisissä työ- ja virkasuhteissa, eikä työtehtävän käsite aiheuta tulkintaongelmia. Uudenlaiset työn tekemisen muodot kuitenkin hämärtävät perinteistä työn tekemisen käsitettä. Esimerkiksi niin sanotun huomiotalouden toimijat sosiaalisessa mediassa tai muut vastaavat toimijat eivät toimi tyyppillisissä työ- tai virkasuhteissa. Sen arvioinnissa, onko tällöin kyse työtehtävästä vai henkilön

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

toiminnasta yksityishenkilönä, voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota muun muassa toiminnan ammattimaisuuteen ja kestoon sekä muun muassa siihen, miten toiminnan rahavirrat on organisoitu.

Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että ehdotetussa säännöksessä työtehtävillä ei tarkoiteta vapaa-ajan toimintaa, kuten vapaaehtoistoimintaa tai vastikkeetonta yhdistystoimintaa. Julkinen intressi saattaa tällainen toiminta virallisen syytteen alaiseksi ei ole yhtä painava kuin varsinaisissa työtehtävissä. Tämä ei kuitenkaan estä tällaisessa toiminnassa laittoman uhkauksen kohteeksi joutunutta henkilöä tekemästä itse teosta syyttämispyyntöä.

Rajanvedossa henkilön työtehtävien ja työhön kuulumattoman vapaa-ajantoiminnan välillä voidaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen, kuuluuko tehtävä työnantajan direktio-oikeuden piiriin vai ei. Jos esimerkiksi työsuhteinen toimittaja kirjoittaa blogia vapaa-ajallaan omille internetisivuilleen, hän ei todennäköisesti ole työtehtävissä. Jos hän kirjoittaa blogia työnantajan internetisivuille yhteisymmärryksessä esimiehensä kanssa, kyse on työtehtävästä. Freelancetoimittajan kohdalla erottelukriteerinä voidaan vuorostaan pitää sitä, saako hän tehtävästään palkkion, ja tutkijan kohdalla sitä, koskeeko blogi tai vastaava kirjoitus hänen tutkimusalaansa.

Käytännössä voi tulla esiin muitakin rajatapauksia, joissa ehdotettu säännös ja työtehtävän käsite tulevat tulkittaviksi. Säännöksen soveltaminen yksittäisessä tapauksessa jää siten viime kädessä oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Tämä ei kuitenkaan ole poikkeuksellista, sillä muihinkin syyte-oikeussäännöksiin sisältyy vastaavanlaisia yksittäistapauksissa arvioitavia käsitteitä.

Ammatti- ja kilpaurheilun kontekstissa on mahdollista, että työkseen urheileviin henkilöihin kohdistetaan sinänsä laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että urheilu ja sen puitteissa tapahtuvat teot ovat esimerkki sosiaaliadekvaattisesta toiminnasta. Niin sanotulla sosiaaliadekvanssin toiminnan periaatteella tekoa ei katsoa rikokseksi, koska harjoitettu toiminta, kuten urheilu, on lähtökohtaisesti yhteiskunnan hyväksymää. Tämän vuoksi teosta, kuten joukkuepelin yhteydessä tapahtuneesta, sinänsä lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistön edellytykset täyttävästä menettelystä, ei yleensä nosteta syytettä. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös ammattiurheilun sääntöihin ja urheilun omiin kurinpitotoimiin ja seuraamuksiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan niillä on kuitenkin merkitystä lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse lajin luonteeseen nähden tavanomaisista teoista. On myös selvää, että asianomistaja voi halutessaan tehdä asiassa syyttämispyyntö.

Jotta laitton uhkaus on virallisen syytteen alainen, edellytetään *ehdotetun 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä* työtehtävien lisäksi, ettei rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Rajauksen taustalla on se, että pääosa laittomista uhkauksista koskee työpaikan ulkopuolisen taholta tulleita uhkauksia, ja työpaikan henkilöstön sisäiset laittomat uhkaukset ovat yleensä yksittäistapauksia (ks. HE, s. 34).

Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että nyt käsiteltävänä olevan momentin ensimmäinen virke tarkistetaan koskemaan sellaista laitonta uhkausta, jossa rikoksentekijä ei ole saman työnantajan palveluksessa. Tarkoituksena on muuttaa momentin sanamuoto vastaamaan esityksen perusteluja (ks. HE, s. 34). Näin ollen, jos rikoksentekijä ja uhri ovat eri työnantajien palveluksessa, kiistaa ei katsota työpaikan henkilöstön väliseksi, vaikka he työsken-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

telisivät fyysisesti samassa työpaikassa tai -pisteessä. Siten esimerkiksi vuokratyöntekijä on työpaikan ulkopuolinen taho, jolloin hänen käyttäjäyrityksen työntekijään kohdistamansa laitton uhkaus on virallisen syytteen alainen. Vastaavia tilanteita voi syntyä esimerkiksi rakennustyömaila, joissa on eri työnantajien palveluksessa olevia henkilöitä alihankintasopimuksilla. Valiokunnan ehdottamasta sanamuodon tarkistuksesta seuraa, että laittoman uhkauksen syyteoikeussäännös tältä osin poikkeaa lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännöksestä. Ratkaisua on perusteltu tarkemmin edellä yleisperusteluissa.

Se, ovatko uhri ja rikoksentekijä saman työnantajan palveluksessa, voi joissakin tapauksissa olla tulkinnanvaraista. Näin voi olla esimerkiksi, kun kyse on valtiosta, kunnasta tai konsernista, jolla on erilaisia toimintoja ja erillisiä toimipisteitä valtakunnallisesti tai laajalla alueella. Lähtökohtana arvioinnissa voidaan pitää, että työnantajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, joka tosiasiallisesti käyttää osapuoliin nähden työnantajalle kuuluvaa päätösvaltaa. Määrittelyyn voidaan jotta ja rinnastusta hakea työrikoksia koskevan rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan työnantajan määritelmästä. Lisäksi ottaen huomioon, että ehdotetun ratkaisun taustalla on edellä kuvatuin tavoin työnantajan käytettävissä olevien työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädännön mukaisten toimien ensisijaisuus, aiheellista on arvioida, voidaanko kyseisiä keinoja soveltaa kyseisessä tapauksessa molempiin osapuoliin saman työnantajan toimesta.

Käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa työpaikalla tapahtunut tekokokonaisuus käsittää sekä laittoman uhkauksen että lievän pahoinpitelyn, joiden osalta virallisen syytteen ala voi jatkossa poiketa toisistaan. Tällainen tilanne ei kuitenkaan ole poikkeuksellinen, sillä nykyisinkin työyhteisön ulkopuolisen työntekijään kohdistama lievä pahoinpitely on virallisen syytteen alainen rikos, mutta samassa tilanteessa laitton uhkaus on asianomistajarikos, ja sama tilanne voi syntyä usean muun rikoksen kohdalla. Huomiota voidaan tällöin kiinnittää virallisen syytteen alaisen rikoksen vakavuuteen. Jos asianomistaja ei halua esittää rangaistusvaatimusta asianomistajarikoksesta, syyttäjää saa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 §:n 1 kohdan nojalla jättää syytteen nostamatta, jos teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen ja odotettavissa on vain sakkorangaistus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 226/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

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

25 luku

Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §

Syyteoikeus

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

Syyttäjä saa lisäksi nostaa syytteen laittomasta uhkausesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentekijä **ole saman työnantajan palveluksessa**. Syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkausesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että viipymättä selvitetään ja arvioidaan lainsäädännön muutostarpeet maalittamiseen puuttumisen tehostamiseksi rikosoikeudellisin keinoin sekä valmistelun tarvittavat lakiehdotukset ja ohjeet niin, että maalittamisen uhrin asemaa vahvistetaan.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp

Helsingissä 3.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Rikoslain 25 luvun 7 §:n mukaan laittomasta uhkauksesta tuomitaan se, joka nostaa aseensa toista vastaan tai muulla tavoin uhkaa toista rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Säännöksessä tarkoitettuja rikoksia, joilla voidaan laittomasti uhata, ovat ennen kaikkea henkirikos, pahoinpitelyrikos, tuhotyö sekä varkaus- ja vahingontekorikokset.

Laiton uhkaus on nykyään lähtökohtaisesti asianomistajarikos. Rikoslain 25 luvun 9 §:n mukaan syyttäjä ei saa nostaa syytettä laittomasta uhkauksesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteen pantavaksi tai ellei laittoman uhkauksen tekemiseen ole käytetty hengenvaarallista välinettä taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan laittoman uhkauksen muuttamista virallisen syytteen alaiseksi, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Tällaisissa tapauksissa rikoksen esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely eivät siten jatkossa enää olisi riippuvaisia asianomistajan rangaistusvaatimuksesta.

Yhdymme valiokunnan mietintöön koskien laittoman uhkauksen syyteoikeussäännöksen muuttamista ja korostamme pitävämmi tärkeänä, että työtehtävä ja julkinen luottamustoimi voidaan suorittaa ilman väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaamista. Kenelläkään ei ole sananvapauden nojalla oikeutta uhata toista siten, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa.

Tässä yhteydessä pidämme tärkeänä painottaa sitä lakivaliokunnan mietinnöstäkin ilmenevää seikkaa, ettei syyteoikeuden laajentamisella ole vaikutusta laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön sisältöön, joten rangaistavuuden ala säilyy lakimuutoksen myötä ennallaan. Katsomme, että lakivaliokunnan mietinnössä olisi ollut syytä tuoda selvyuden vuoksi esiin lisäksi, ettei syyteoikeussäännöksen muuttamisella ole vaikutusta myöskään syyte- tai tuomitsemiskynnykseen. Siten syytteen nostaminen laittomasta uhkauksesta edellyttää jatkossakin sitä, että on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi, ja tuomitsemiskynnyksen ylittyminen sitä, ettei vastaajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä.

Laiton uhkaus olisi jatkossa virallisen syytteen alainen rikos, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Pidämme tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia tältä osin jatkossa seurataan, jotta voidaan varmistua siitä, ettei laittomaan uhkaukseen reagoiminen politisoidu siten, että laittoman uhkauksen rangaistavuuden määrittelevää sääntelyä pyritäisiin käyttämään perusteettomasti tai muutoin vastoin sen tarkoitusta. Katsomme, että lakivaliokunnan mietintöön olisi tullut sisällyttää selkeä kirjaus, jonka mukaan nyt ehdotettavan uuden sääntelyn kumoamista julkista luottamustehtävää hoitavien osalta olisi jatkossa harkittava, mikäli väärinkäytöksiä havaitaan.

Lakivaliokunnan mietinnössä pidetään tärkeänä, että ehdotetun syyteoikeusmuutoksen riittävyys jatkossa seurataan ja sen perusteella arvioidaan, onko laiton uhkaus perusteltua ja tarkoituksen-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp Vastalause

mukaista muuttaa yleisesti tai mahdollisesti esitettyä laajemmin virallisen syytteen alaiseksi. Katsoimme, ettei laitonta uhkausta kuitenkaan tule säätää yleisesti virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi, koska esimerkiksi jokaisella päihtyneiden välienselvittelyllä ei ole tarkoituksenmukaista rasittaa viranomaiskoneistoa. Tämä olisi tullut selkeästi todeta myös lakivaliokunnan mietinnössä.

Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta kunnianloukkausta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevien syyteoikeussäännösten muuttamista. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan kuitenkin myös näiden rikosten syyteoikeussäännöksiä ja niiden mahdollisia muutostarpeita on perusteltua tarkastella uudelleen ja jatkossa olisi arvioitava, tulisiko mainittujen rikosten olla virallisen syytteen alaisia silloin, kun teko kohdistuu henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Katsomme, että lakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin tullut lähteä siitä, että tällaisten rikosten on syytä jatkossakin säilyä kaikissa tilanteissa asianomistajarikoksina. Syytteen nostaminen tällaisista subjektiivisesti mahdollisesti hyvinkin värityneistä teoista tapauksissa, joissa asianomistaja ei ole ilmoittanut rikosta syytteeseen pantavaksi eikä myöskään erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista, aiheuttaisi tarpeetonta työmäärän lisäystä sekä poliisille että syyttäjälle.

Lakivaliokunnan mietinnössä korostetaan maalittamisen tehokasta torjuntaa. Huomattava on, että maalittaminen on kuitenkin käsite, jota ei ole määritelty rikoslaissa tai muuallakaan lainsäädännössä, eikä maalittamiselle muutenkaan ole olemassa mitään vakiintunutta määritelmää. Maalittamista käytetäänkin tällä hetkellä julkisessa keskustelussa mielivaltaisena yleiskäsitteenä kuvaamaan kaikkea mahdollista epämieluisana koettua toimintaa, kuten kriittisiä kommentteja sosiaalisessa mediassa, siitä huolimatta, että viranomaisten, poliittisten päättäjien ja julkisuudessa työssään toimivien henkilöiden toimiin kohdistuva keskustelu ja kovasanainenkin arvostelu on välttämätön osa sanan- ja mielipiteenvapautta oikeusvaltiossa. Maalittaminen on käsitteenä myös hyvin politisoitunut. Kyseessä on termi, jolla tarkoitetaan kaikkea, jolloin se ei tosiasiassa tarkoita yhtään mitään.

Valiokunnan mietinnön mukaan jatkossa on aiheellista muun muassa arvioida sitä, onko rikoslakiin tarpeen ja mahdollista sisällyttää maalittamista koskeva erillinen rangaistussäännös. Tähän liittyen on syytä muistaa, että rikoslaissa on jo nykyään säädetty rangaistaviksi esimerkiksi virkamiehiin kohdistuvat rikokset, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ja vainoaminen. Myös muun muassa kunnianloukkaus, julkinen kehottaminen rikokseen, laiton uhkaus, tietosuojarikos, ilkivalta ja viestintärauhan rikkominen on säädetty rangaistavaksi. Koska voimassa olevat rikostunnusmerkistöt näin ollen jo kattavat ne menettelyt, joita maalittamisen korostuneen epäselvään määritelmään voidaan katsoa kuuluvan, katsomme, ettei erilliselle maalittamista koskevalle rikostunnusmerkistölle ole mitään tarvetta, mikä olisi tullut yksiselitteisesti todeta myös lakivaliokunnan mietinnössä. Huomattava on myös, ettei lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan maalittamista ole kriminalisoitu sellaisenaan yksittäisellä tunnusmerkistöllä missään muussakaan maassa. Emme muutenkaan näe tarvetta sananvapautta rajoittavan rikosoikeudellisen keinovalikoiman laajentamiselle.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietinnön perusteluja muutetaan (*Vastalauseen muutosehdotukset*) ja

että valiokunnan lausumaehdotus hylätään.

Vastalauseen muutosehdotukset

Lisätään valiokunnan mietinnön kappaleen 5 loppuun perusteluteksti seuraavasti:

Syyteoikeussäännöksen muuttamisella ei myöskään ole vaikutusta syyte- tai tuomitsemiskynnykseen.

Lisätään valiokunnan mietinnön kappaleen 34 loppuun perusteluteksti seuraavasti:

Mikäli väärinkäytöksiä havaitaan, on jatkossa syytä harkita myös sääntelyn kumoamista.

Korvataan valiokunnan mietinnön kappaleet 50—51 seuraavalla perustelutekstillä:

Lakivaliokunta toteaa, että laitton uhkaus on yleisesti virallisen syytteen alainen useassa verrokkimaassa, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa (ks. HE, s. 29—31). Tällaisen ratkaisun etuna on sääntelyn selkeys, koska sillä voidaan välttää erityissääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyvät mahdolliset tulkintakysymykset. Toisaalta ottaen huomioon laittomien uhkausten tyypitilanteet niiden säätämiseen virallisen syytteen alaiseksi ei liity vastaavaa painavaa julkista intressiä kuin nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettuihin tapauksiin. Huomiota tulisi kiinnittää myös viranomaisten työmäärän lisääntymiseen ja sen aiheuttamiin resurssivaikutuksiin. Lakivaliokunta katsoo edellä todettuun viitaten, ettei laitonta uhkausta ole perusteltua säätää yleisesti virallisen syytteen alaiseksi. Yleisesti ottaen valiokunta kuitenkin toteaa, että lainmuutosten aiheuttamilla lisäresurssitarpeilla ei saisi olla määrävää vaikutusta lainsäädännön sisältöratkaisuja pohdittaessa.

Korvataan valiokunnan mietinnön kappaleet 55—58 seuraavasti kuuluvalla perustelutekstillä:

Lakivaliokunta toteaa, ettei maalittamiselle ole olemassa mitään vakiintunutta määritelmää, vaan maalittamista käytetään julkisessa keskustelussa mielivaltaisesti yleiskäsitteenä kuvaamaan kaikkea mahdollista epämieluisana koettua toimintaa, kuten kriittisiä kommentteja sosiaalisessa mediassa, siitä huolimatta, että viranomaisten, poliittisten päättäjien ja julkisuudessa työssään toimivien henkilöiden toimiin kohdistuva keskustelu ja kovasanainenkin arvostelu on välttämätön osa sanan- ja mielipiteenvapautta oikeusvaltiossa. Maalittaminen on terminä myös hyvin politisoitunut. Kyseessä on käsite, jolla tarkoitetaan kaikkea, jolloin se ei tosiasiaassa tarkoita yhtään mitään.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2021 vp
Vastalause

Maalittamiseen voidaan soveltaa useita rikoslain rangaistussäännöksiä. Merkityksellisiä ovat paitsi laitton uhkaus niin myös esimerkiksi virkamiehiin kohdistuvat rikokset, kunnianloukkaus, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, vainoaminen, julkinen kehottaminen rikokseen, ilkivalta ja viestintärauhan rikkominen. Koska voimassa olevat rikostunnusmerkistöt siten jo kattavat ne menettelyt, joita maalittamisen määritelmään kuuluu, ei erilliselle maalittamisesta koskevalle rikostunnusmerkistölle lakivaliokunnan näkemys mukaan ole mitään tarvetta. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei saadun selvityksen mukaan maalittamisesta ole kriminalisoitu sellaisenaan yksittäisellä tunnusmerkistöllä missään muussakaan maassa. Lakivaliokunta ei muutenkaan näe tarvetta sananvapautta rajoittavan rikosoikeudellisen keinovalikoiman laajentamiselle.

Hallituksen esityksessä on esitetty useita eri perusteita sille, miksi kunnianloukkausta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevia syyteoikeussäännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi (ks. HE, s. 28 ja 29). Sen, että kyseisissä rikoksissa suojeltavana oikeushyvä on yksilön integriteetti ja intymiteetti, katsotaan puoltavan sitä, että oikeusprosessin eteenpäin vieminen on lähtökohtaisesti asianomistajalla. Niin ikään tuodaan esiin, että kyseiset teot eivät niiden rangaistusasteikko huomioon ottaen ole yhtä moitittavia tekoja kuin nyt käsiteltävänä oleva laitton uhkaus. Myös kunnianloukkausten ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisrikosten merkittävä määrä tuodaan perusteluissa esiin. Lisäksi esityksen perusteluissa viitataan sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (sananvapauslaki, 460/2003) 24 §:n mukaisiin syyteoikeusjärjestelyihin, jotka tulisivat tiettyjen ilmaisujen osalta sovellettaviksi, jos kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen muutettaisiin nykyistä laajemmin virallisen syytteen alaisiksi. Esityksen perustelujen mukaan edellä mainittujen tekojen syyteoikeusjärjestelyjä voi tämän vuoksi olla perusteltua arvioida, kun sananvapauslaki jatkossa uudistetaan kokonaisuudessaan. Lakivaliokunta kuitenkin toteaa tässä yhteydessä, että mainittujen rikosten on perusteltua säilyä jatkossakin kaikissa tilanteissa asianomistajarikoksina. Syytteen nostaminen tällaisista subjektiivisesti mahdollisesti hyvinkin värittyneistä teoista tapauksissa, joissa asianomistaja ei ole ilmoittanut rikosta syytteeseen pantavaksi eikä myöskään erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista, aiheuttaisi tarpeetonta työmäärän lisäystä sekä poliisille että syyttäjälle.

Helsingissä 3.6.2021

Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps
Antero Laukkanen kd