

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2013 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 19/2013 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt hallituksen esityksen yhteydessä lakialoitteen

— LA 44/2011 vp laiksi rikoslain 24 luvun muuttamisesta (Pauliina Viitamies /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä joulukuuta 2011.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 16/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäasiainministeriö
- viestintäneuvos Sanna Helopuro, liikenne- ja viestintäministeriö

- valtiosyyttäjä Mika Ilman, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Eija Velitski, Helsingin syyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- turvallisuusyksikön päällikkö Kari Harju, suojelupoliisi
- komisario Jarkko Hynninen, Liikkuva poliisi
- rikoskomisario Ilkka Juola ja ylikonstaapeli Marko Forss, Helsingin poliisilaitos
- kehitysjohtaja Sari Laaksonen, Ensi- ja turvakotien liitto
- asianajaja Antti E. Hemmo, Suomen Asianajajaliitto
- johtaja Kari Wirman, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- toimitusjohtaja Valtteri Niiranen, Viestinnän Keskusliitto ry
- asiantuntija Pia Puu Oksanen, Amnesty International Suomen osasto ry
- toimitusjohtaja Matti Kari, Pieni piiri Oy
- puheenjohtaja Risto Uimonen, Julkisen sanan neuvosto
- toimituksen jäsen Robert Sundsman, Nuorten ääni -toimitus
- psykologian tohtori Helinä Häkkänen-Nyholm
- tutkijatohtori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio
- professori Päivi Tiilikka.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Espoon käräjäoikeus.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia sekä vuoden 2014 alussa voimaan tulevia pakkokeinolakia ja poliisilakia. Rikoslakiin lisättäisiin uusina rikoksina viestintärauhan rikkominen ja vainoaminen, rikoslain sananvapausrikoksia koskevia säännöksiä muutettaisiin sananvapautta korostavaan suuntaan ja samalla tehtäisiin eräitä teknisluontoisia muutoksia.

Rikoslakiin lisättäisiin uusi viestintärauhan rikkomista koskeva rangaistussäännös. Viestintärauhan rikkomiseen syylistyisi se, joka häiritä tarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa häiriötä tai haittaa. Rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Säännös laajentaisi häiritä viestintäviestinnän rangaistavuutta kotirauhaa häiritsevistä puhelin- ja matkapuhelinhäirinnästä muihinkin viestintävälineisiin, eikä rangaistavuus olisi enää sidottu siihen, että puhelu tai viesti vastaanotetaan kotirauhan piirissä. Viestintärauhan rikkominen olisi asianomistajarikos. Ilkivaltaa koskevaan säännökseen tehtäisiin vastaavasti muutos, jonka mukaan säännöksessä mainittaisiin puheluiden soittamisen ohella viestien lähettäminen.

Törkeän kunnianloukkauksen ankaroittamisperusteena ei enää olisi rikoksen tekeminen joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla tieto tai vihaus lukuisten ihmisten saataville. Törkeän yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen ja törkeän kunnianloukkauksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Tämä olisi sama kuin törkeän kunnianloukkauksen nykyinen rangaistusasteikko. Yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä ja kunnianloukkausta koskevien rikosten syyteoikeusjärjestely säilyisi ennallaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottamiseksi yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä ja kunnianloukkausta koskeviin rangaistussäännöksiin ehdotetaan muutoksia. Yksityiselämää louk-

kaava tiedon levittäminen ehdotetaan jaettavaksi tavalliseen ja törkeään tekemuotoon. Koska ihmisoikeustuomioistuin pitää vankeusrangaistushkaa näissä rikoksissa sananvapauden kanssa yhteensopivana vain poikkeuksellisissa tilanteissa, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen ja kunnianloukkauksen perustekemuodoissa rangaistushkana olisi jatkossa sakkoa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottamiseksi kumpaankin säännökseen ehdotetaan lisättäväksi rangaistavuutta rajoittava säännös, jonka mukaan rikoksena ei pidettäisi yleiseltä kannalta merkittävän asian käsitlemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Lisäksi lakia ehdotetaan täydennettäväksi uudella vainoamista koskevalla rangaistussäännöksellä. Vainoamiseen syylistyisi se, joka toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoaa toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Vainoamisesta voitaisiin tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Vainoaminen olisi virallisen syytteen alainen rikos.

Pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotetaan tehtäviksi esityksen aiheuttamat teknisluonteiset muutokset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Lakialoite

LA 44/2011 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että rikoslain 24 lukuun lisätään vainoamista koskeva uusi 2 a §. Ehdotetun pykälän mukaan joka harjoittaa toista henkilöä kohtaan vainoa ja epäasiallisesti ja toistuvasti seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai yrittää sellaista ei-toivottua käyttäytymistä, joka aiheuttaa pelkoa tai jota perustellusti voidaan pitää pelottavana, on tuomittava vainoamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut***Yleistä***

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksia viestintärauhan rikkomisesta, sananvapautta koskevista rangaistussäännöksistä ja vainoamisesta. Viestintärauhan rikkomista ja vainoamista koskevat rangaistussäännökset ovat uusia. Lisäksi pakkokeinolakiin ja poliisilakiin esitetään edellä mainituista ehdotuksista johtuvia teknisluonteisia muutoksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomioin.

Viestintärauha

Rikoslain 24 lukuun ehdotetaan lisättäväksi viestintärauhaa koskeva uusi 1 a §, jonka mukaan rangaistaisiin sitä, joka häirintätarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa. Ehdotuksen taustalla on eduskunnan lakivaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksymä lausuma, jossa edellytettiin, että laaditaan kokonaisvaltainen selvitys oikeussuojakeinoista modernilla viestintäteknologialla toteutettavaa yksityiseen kohdistuvaa häirintää ja ilkivaltaa vastaan ja ryhdytään tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin (EV 94/2009 vp, LaVM 10/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 16/2013 vp) katsonut, että viestien toistuva lähettäminen häirintätarkoituksessa loukkaa merkittäväällä tavalla perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa, minkä vuoksi on perusteltua, että tällaista häiritsevää viestintää vastaan suojataan myös rikoslain keinoin. Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista ehdotetun säännöksen muotoiluun.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotus merkitsee rangaistavan menettelyn alan laajentamista kah-

della kannatettavalla tavalla. Ensinnäkin rangaistavuus ei enää jatkossa edellytä sitä, että säännöksessä tarkoitettu soittaminen tai viestien lähettäminen rikkoo kotirauhaa. Tällainen lajennus on perusteltu, sillä häiritsevä soittaminen tai viestien vastaanottaminen voi tapahtua muuallakin kuin kotirauhan suojaamassa paikassa. Lisäksi, toisin kuin nyky sääntely, ehdotettu säännös koskee kaikenlaisia viestintävälineitä. Sääntelyn välineneutraalius on tärkeää, sillä viestintävälineet ja -tavat kehittyvät nopeasti.

Sananvapautta koskevat rangaistussäännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita tarkistuksia yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä ja kunnianloukkausta koskeviin rikoslain säännöksiin (rikoslain 24 luvun 8—10 §). Yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevassa rangaistussäännöksessä on kyse loukkaavasta, mutta totuudenmukaisten tietojen levittämisestä, kun taas kunnianloukkauksessa kyse on perättömistä tiedoista tai vihjauksista ja muusta halventamisesta. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta useita langettavia päätöksiä, joissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Suomen näitä rikoslain säännöksiä soveltaessaan loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta turvaavaa 10 artiklaa. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on ottaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon.

Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ehdotetaan jaettavaksi tavalliseen ja törkeään tekomuotoon. Tavallisesta tekomuodosta voisi seurata rangaistukseksi vain sakkoa, ja vankeusuhka liitettäisiin vain törkeään tekomuotoon, josta säädettäisiin uudessa rikoslain 24 luvun 8 a §:ssä. Jotta yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen täyttää törkeän tekomuodon kriteerit, edellytetään, että rikoksella on aiheutettu suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa ja että rikos on myös kokonaisuutena

arvostellen törkeä. Rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakosta kahteen vuoteen vankeutta.

Jaottelu tavalliseen ja törkeään tekemuotoon on käytössä kunnianloukkauksrikoksissa jo nykyisin. Tavalliseen kunnianloukkauksrikokseen ehdotetaan kuitenkin liitettäväksi vain sakorangaistus, jolloin vankeusuhka koskisi jatkossa vain törkeitä tekemuotoja, kuten yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevissa rikoksissa. Lisäksi, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt erityistä huomiota joukkotiedotusvälineiden tehtävään tiedonvälittäjänä ja pitänyt vankeusrangaistusta hyvin ongelmallisena, törkeästä kunnianloukkauksrikoksesta ehdotetaan poistettavaksi ankaroittamisperuste, joka koskee rikoksen tekemistä joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai toimittamalla tieto tai vihaus muutoin lukuisten ihmisten saataville.

Perustuslakivaliokunnan mukaan vankeusrangaistus voi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen mukaan tulla lähtökohtaisesti kysymykseen ilmaisuvapausrikoksissa vain poikkeuksellisesti, erityisesti kun toisen henkilön perusoikeuksia on vakavasti loukattu, kuten esimerkiksi vihapuheen ja väkivaltaan yllyttämisen tapauksissa (Esim. EIT:n tuomio Maria-pori v. Suomi 6.7.2010, tuomion kohta 67; EIT:n tuomio Niskasaari ym. v. Suomi 6.7.2010, tuomion kohta 77.). Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä mainitut esimerkit — vihapuhe ja väkivaltaan yllyttäminen — eivät sinänsä oikeastaan sovellu ehdotettujen kriminalisointien perusteluksi ottaen huomioon myös sen, että vihapuhe voi tulla nykyisin rangaistavaksi kansanryhmää vastaan kiihottamisena (RL 11:10) ja väkivaltaan yllyttäminen julkisena kehottamisena rikokseen (RL 17:1) tai joissakin tapauksissa laittomana uhkauksena (RL 25:7), joihin kaikkiin sisältyy vankeusuhka. Tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä sulje pois sitä ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöönkin sisältyvää mahdollisuutta, että vankeusuhka voi olla ilmaisuvapausrikoksessa hyväksyttävä jonkin muun, vakavaan perusoikeusloukkaukseen liittyvän syyn nojalla.

Joka tapauksessa perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta ottaa mainittujen törkeiden tekemuotojen soveltamiskäytännössä huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö vankeusrangaistukseen tuomitsemisessa.

Lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat suhtautuneet myönteisesti hallituksen esityksen tavoitteeseen ottaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö aiempaa paremmin huomioon. Erityisesti viestinnän alan edustajat ovat kuitenkin katsoneet, että vankeusrangaistuksesta tulisi kokonaan luopua yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen ja kunnianloukkauksen seuraamuksena, koska tämä vastaisi paremmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että vankeusrangaistushuika on perusteltua säilyttää törkeimpiä tapauksia varten. On huomattava, etteivät rangaistussäännökset koske vain joukkotiedotusvälineiden palveluksessa olevia toimittajia, vaan niillä turvataan yksilön oikeuksia myös yksittäisten henkilöiden taholta tapahtuvia loukkauksia vastaan. Törkeimmissä tapauksissa ei siten olla sananvapauden ydinalueilla, vaan niissä on kyse teoista, joita sananvapaudella ei ole tarkoitus suojata. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta on toista henkilöä esittävän alastonkuvan toimitaminen yleisön saataville internetissä ilman kyseisen henkilön suostumusta. Tällaisia kuvia voi olla käytännössä vaikeaa tai jopa mahdotonta saada kokonaan poistetuiksi internetistä. Tällaisella teolla loukataan perustuslaissa suojattua yksityisyyttä erittäin vakavasti, eikä sitä voida puolustaa sananvapausnäkökohdilla. Valiokunta katsookin, että tällaista tekoa on syytä arvioida törkeänä yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä, koska se voi aiheuttaa suurta henkistä kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa.

Silloin, kun kyse on joukkotiedotusvälinettä käyttäen julkaistusta asiasta, väärin kohdellulla on mahdollisuus käyttää sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa (460/2003) säädettyjä oikaisu- ja vastinevaatimuskeinoja. Kyseisessä laissa säädetään oikeu-

desta saada itseään tai toimintaansa koskeva virheellinen tieto oikaistuksi (9 §), vastaavan toimittajan vastineen ja oikaissun julkaisemismuutoksen velvollisuudesta (10 §) sekä siitä, että jos vastine- tai oikaissuvaatimusta ei hyväksytä, vaatimuksen esittäjällä on oikeus saattaa kysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi (11 §). Edellä mainituilla keinoilla voidaan pyrkiä korjaamaan virheellisen tiedon aiheuttamia seurauksia. Tämä on mahdollista ottaa huomioon, kun määrätään rangaistusta sananvapautta koskevista rikoksista rikoslain 6 luvun säännösten nojalla.

Vainoaminen

Rikoslain 25 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi vainoamista koskeva rangaistussäännös. Ehdotuksen mukaan rangaistavaa olisi toistuva uhkaaminen, seuraaminen, tarkkaileminen tai yhteyden ottaminen taikka muuten näihin rinnastettavalla tavalla toisen oikeudeton vainoaminen siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta.

Vainoamisen kriminalisoinnin taustalla ovat paitsi kansainväliset velvoitteet myös kansalliset tarpeet. Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan yleissopimuksen (CETS 210), jonka ratifiointi on parhaillaan vireillä. Yleissopimus edellyttää, että toiseen henkilöön kohdistuva tahallinen ja toistuva uhkaava käyttäytyminen, joka saa tämän henkilön pelkäämään turvallisuutensa vaarantumista, kriminalisoidaan (34 artikla). Suomen lainsäädäntöön ei nykyisin sisälly itsenäistä rangaistussäännöstä vainoamisesta, mutta tekijän toiminta voi tulla rangaistavaksi muiden kriminalisointien perusteella. Merkityksellisiä ovat muun muassa kotirauhan rikkominen, salakatselu ja laiton uhkaus. Myös lähestymiskiellon määrääminen on mahdollista.

Vaikka vainoaminen voi tulla rangaistavaksi jo voimassa olevien rangaistussäännösten nojalla ja käytettävissä on myös lähestymiskiellon määrääminen, nykysääntely ei ole täysin aukoton. Vainoamisessa on kyse myös erityisluonteisesta, pitkäkestoisesta rikoksesta, jolla voi olla erittäin vakavia, jopa pysyviä psyykkisiä

seurauksia vainon kohteelle. Mainittujen syiden vuoksi lakivaliokunta katsoo, että vainoamisen kriminalisointi itsenäisenä rikoksena on tarpeen ja perusteltua. Myös perustuslakivaliokunnan mielestä vainoamisen kriminalisoinnille on osoitettavissa yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyvät perusteet.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vainoaminen on virallisen syytteen alainen rikos. Tätä perustellaan sillä, että vainoaminen saattaa seurauksiltaan olla hyvin vakava rikos. Hallituksen esitystä edeltänyt työryhmä oli sen sijaan ehdottanut, että vainoamisen syyteoikeus olisi järjestetty samoin kuin laittomassa uhkauksessa. Tämä olisi merkinnyt sitä, että vainoaminen olisi lähtökohtaisesti ollut asianomistajarikos ja virallisen syytteen alainen vain tietyin edellytyksin.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa osa asiantuntijoista on voimakkaasti tukenut hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua. Osa on sen sijaan katsonut, että vainoamisen tulisi olla kokonaan tai ainakin joissakin tapauksissa asianomistajarikos.

Lakivaliokunta toteaa, että rikokset jaetaan syyteoikeuden suhteen virallisen syytteen alaiseen ja asianomistajarikoksiin. Asianomistajarikoksessa syyttäjä saa pääsääntöisesti nostaa syytteen ainoastaan asianomistajan vaatimuksesta. Poliisi ei myöskään aloita esitutkintaa, jollei asianomistaja esitä rangaistusvaatimusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta lopetetaan. Virallisen syytteen alaisessa rikoksessa sen sijaan rikoksen esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely eivät ole riippuvaisia asianomistajan rangaistusvaatimuksesta. Toisaalta tällöinkin teon tuleminen viranomaisten tietoon ja sitä kautta tutkintaan ja syyteharkintaan edellyttää sitä, että rikoksen uhri tai joku muu ilmoittaa teosta poliisille. Jos kukaan ei tee poliisille ilmoitusta, teko ei tule lainkaan viranomaisten tietoon eikä prosessi käynnisty.

Lähtökohtana lainsäädännössämme on, että rikos on virallisen syytteen alainen, jollei muuta

säädettä. Rikos on kuitenkin voitu säätää asianomistajarikokseksi esimerkiksi silloin, kun kyseessä on rikostyyppin vähäinen tekemuoto, rikos koskee korostetusti yksityistä etua tai jos rikoksen käsittelystä voi olla asianomistajalle kohtuutonta haittaa. Toisaalta lainsäädännössä on omaksuttu myös syyteoikeusjärjestelyjä, joissa rikos on lähtökohtaisesti asianomistajarikos, mutta tietyissä tilanteissa syyttäjällä on oikeus ajaa syytettä myös ilman asianomistajan syyttämispyyntöä. Esimerkiksi joissakin rikoksissa syyttäjällä on ilman asianomistajan syyttämispyyntöä syyteoikeus silloin, kun erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Lievästä pahoinpitelystä syyttäjä taas saa nostaa syytteen ilman asianomistajan syyttämispyyntöä, jos teko on kohdistunut alaikäiseen, tekijän läheiseen tai henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi (RL 21 luvun 16 §).

Lakivaliokunta on asiaa harkittuaan päätnyt puoltamaan sitä, että vainoaminen on hallituksen esittämien tavoin virallisen syytteen alainen rikos. Ratkaisu eroaa laittoman uhkauksen samoin kuin lievänkin pahoinpitelyn syyteoikeusjärjestelystä, mitä voidaan pitää jossain määrin epäloogisena. Virallisen syytteen alaisuutta puoltaa valiokunnan mielestä kuitenkin vainoamisen erityisluonteisuus ja se, että se voi aiheuttaa erittäin vakavia seurauksia uhrille. Tällaisissa tapauksissa uhrin kyky olla aktiivinen ja viedä asiaa rikosprosessiin voi olla alentunut. On myös mahdollista, että pelko väkivallan lisääntymisestä vainoajan taholta kostona asian viemisestä eteenpäin voi vaikuttaa uhrin aloitteellisuuteen. Näistä syistä on tärkeää, ettei asian eteenpäin viemistä rikosprosessiin jätetä uhrin aloitteellisuuden varaan. Virallisen syytteen alaisuus antaa myös vahvan viestin siitä, että vainoaminen on tuomittavaa.

Toisaalta virallisen syytteen alaisuudesta voi seurata, että rikosprosessiin päätyy asioita, jotka eivät sinne syystä tai toisesta välttämättä kuuluisi. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, ettei asianomistaja omasta vakaasta tahdostaan ja perustelusta syystä haluaisi viedä asiaa rikosprosessiin. Tämä voi johtua esimerkiksi asianomistajan asemasta tai tehtävästä. Voi myös olla tapauksia,

joissa muiden kuin rikosprosessuaalisten keinojen käyttäminen olisi mahdollisesti riittävää tai asianmukaisempaa. Tällaisten juttujen käsittelyä rikosprosessissa ei voida pitää prosessiekonomisesti eikä viranomaisten resurssien käyttämisen tai kohdentamisen kannalta järkevänä. On myös huomattava, että uuden kriminalisoinnin aiheuttamien rikosjuttujen määrää on vaikea arvioida, eikä niiden hoitamiseksi ole viranomaisille tulossa lisäresursseja. Hallituksen esityksessäkin arvioidaan, että kriminalisointi tuo uusia tutkittavia rikoksia kaikille rikosprosessiviranomaisille, eikä niiden määrä välttämättä ole kovin vähäinen. Hallituksen esityksen maltillisen arvion mukaan oikeudenkäyntiin etenevien täysin uusien rikosjuttujen määrä olisi yhteensä noin 150. Lakivaliokunnankin saamien selvitysten mukaan uusien rikosjuttujen määrän arvioiminen on vaikeaa. Selvityksistä ilmenee myös, että vainoamisen tutkinnan ja näytön hankkimisen arvioidaan olevan kohtuullisen työlästä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että vainoamisen kriminalisoinnin ja sen syyteoikeusjärjestelyn toimivuutta seurataan. Lisäksi valiokunta korostaa, että virallisen syytteen alaisuus ei merkitse sitä, ettei asianomistajan tahdolla tai rikoksen vähäisyydellä tai tutkinnasta aiheutuvilla kustannuksilla olisi lainkaan merkitystä. Viranomaisilla on lainsäädännön sallimissa rajoissa mahdollisuus soveltaa toimenpiteistä luopumissäännöksiä, joita sovelletaan myös virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Esimerkiksi nyt käsillä olevan lainsäädännön kanssa samaan aikaan voimaan tulevan esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Lisäksi saman lain 3 luvun 10 §:n 1 momentista ilmenee, että syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain

1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös päättää, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen tai jos jo suoritettujen esitutkintoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella. Esitutkinnan lopettaminen edellyttää tällöin lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki rikoslain muuttamisesta

24 luku. Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta

1 a §. Viestintärauhan rikkominen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 37/II) todetaan, että rangaistavuus edellyttää muun muassa häiritsmistarkoitusta ja että mahdollisimman monelle suunnattujen mainosviestien lähettämisen tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole toisten häiritseminen. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että viestintärauhan rikkomisen tunnusmerkistö ei sinällään poissulje sitä, etteikö säännös voisi soveltua mainosviestien lähettämiseen, vaikkakin tämän voidaan arvioida olevan käytännössä erittäin harvinaista. Mainosviestien osalta merkityksellisempi voi kuitenkin käytännössä olla sähköisen viestinnän tietosuoja lakiin (516/2004) sisältyvä rangaistussäännös (42 §). Kyseisessä säännöksessä säädetään sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta, ja yhtenä tekotapana on mainittu suoramarkkinoinnin harjoittaminen 7 luvussa säädetyn vastaisesti (42 §:n 2 momentin 8 kohta). Lain 7 luvussa vuorostaan muun muassa säädetään, että suoramarkkinointia esimerkiksi sähköpostitse ei saa

kohdistaa luonnolliseen henkilöön ilman, että tämä on antanut siihen ennakolta suostumuksensa. Sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta tuomitaan sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Jos menettely toteuttaisi sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 42 §:n että nyt ehdotetun viestintärauhan rikkomisen tunnusmerkistön, sovelletaan yleisiä lainkonkurrenssia koskevia periaatteita.

8 §. Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen. Pykälän 1 momenttiin sisältyy yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskeva rangaistussäännös. Rangaistavuus edellyttää, että levitettävä loukkaava tieto koskee yksityiselämää. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 38—39) käsitellään yksityiselämän käsitettä, yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja ja yksityisyyden suojan laajuutta. Yksityiselämän piiriin katsotaan etupäässä kuuluvan arkaluonteiset tiedot henkilön perhe-elämästä, vapaa-ajan käytöstä, terveydestä ja ihmissuhteista. Lisäksi todetaan, että laajinta yksityisyyden suojaa nauttivat tavalliset ihmiset.

Ongelmallisena tapausryhmänä esityksessä pidetään tavallisten ihmisten normien vastaista käyttäytymistä ja esimerkkinä käytetään rikostuomion ja rikoksentekijän nimen julkistamista. Perustelujen mukaan rikostuomio voidaan lukea yksityiselämän piiriin kuuluviin suojattuihin tietoihin, jos rikoksella ei ole yleistä yhteiskunnallista merkitystä. Muussa tapauksessa yksityiselämän suoja ei aseta esteitä julkistamiselle. Lisäksi perusteluissa todetaan, että rikoksentekijän tai rikoksesta epäillyn nimen julkistamisessa on aina kysymys tapauskohtaisesta harkinnasta. Lakivaliokunta yhtyy tapauskohtaisesta harkinnasta esitettyyn, mutta korostaa toisaalta sananvapauden merkitystä ja katsoo, että rikollisen toiminnan tai muun virallisen normien vastaisen menettelyn paljastaminen voi olla rangaistavaa vain hyvin poikkeuksellisesti. Selvää kuitenkin on, että rikollisen toiminnan julkistamisessa tulee kunnioittaa syyttömyys-olettaman merkitystä. Tätä on korostanut myös

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännössään.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rangaistavuutta rajoittava säännös, jonka mukaan yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi kunnianloukkausta koskevaan rikoslain 24 luvun 9 §:ään. Ehdotettu säännös turvaa sananvapautta ja korostaa sananvapauden ja yksityiselämän suojan välistä punnintaa.

Asiantuntijakuulemisissa momenttiin on suhtauduttu sinällään myönteisesti, mutta sen muotoilua on pidetty tulkinnanvaraisena ja monimutkaisena. Lakivaliokunta toteaa, ettei rangaistus-säännöksiin tyypillisesti sisälly tällaisia punnintasäännöksiä, mutta eivät ne ole aivan vieraitakaan. Ottaen huomioon, että sanamuodon taudella on pyrkimys ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaukset sananvapauden käyttämisestä, on ymmärrettävää, ettei tätä ole helppo kirjoittaa täsmälliseen muotoon. Valiokunta katsoo, että säännös voidaan hyväksyä ehdotetussa muodossaan ottaen myös huomioon, ettei se laajenna, vaan rajoittaa rangaistavuuden alaa. Koska säännöksen taudella on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, on tärkeää, että myös säännöstä tulkittaessa ja sovellettaessa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö otetaan asianmukaisesti huomioon.

Momentin soveltaminen edellyttää, että ilmaisu on esitetty "yleiseltä kannalta merkittävän asian" käsittelemiseksi. Yleiseltä kannalta merkittäviä asioita ei voida luetella tyhjentävästi, mutta lähtökohtaisesti tällaisina aiheina voidaan valiokunnan mielestä pitää muun muassa seuraavia:

- poliittinen keskustelu yleensä
- poliittisten vallanpitäjien toimintaa koskeva keskustelu erityisesti
- viranomaisten toimintaa koskeva keskustelu

- liikeyritysten toimintaa koskeva keskustelu
- kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen toimintaa koskeva keskustelu
- erilaisten järjestöjen toimintaa koskeva keskustelu
- muiden yhteiskunnallisten merkittävien vaikuttajien toimintaa koskeva keskustelu.

Myös hallituksen esityksen perusteluihin (s.16/II—17/I) sisältyy yleisesti merkittäviä keskustelunaiheita koskeva luettelo, joka on laadittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon. Sellaisessa tapauksessa, jossa on käytännössä kyse jostakin edellä tai hallituksen esityksen perusteluissa mainitusta aiheesta, keskusteluun puuttumiselle rikosoikeuden keinoin tulee olla erityisen painavat perusteet.

12 §. Syyteoikeus. Pykälän 2 momentista ilmenee, että yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ja kunnianloukkaus ovat asianomistajarikoksia. Valtakunnansyyttäjä voi kuitenkin antaa määräyksen syytteen nostamisesta, jos rikos on tapahtunut joukkotiedotusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Syyteoikeusjärjestely vastaa nykytilaa, eikä valiokunnalla ole siitä huomauttamista. Sellaisissa tapauksissa, joissa rikos on tapahtunut joukkotiedotusvälinettä käyttäen, on kuitenkin tärkeää, että syytteen nostamisessa noudatetaan mahdollisimman yhtenäistä linjaa ja otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta korostava oikeuskäytäntö.

25 luku. Vapauteen kohdistuvista rikoksista.

7 a §. Vainoaminen. Uuden rangaistussäännöksen mukaan rangaistavaa on toistuva uhkaaminen, seuraaminen, tarkkaileminen tai yhteyden ottaminen taikka muuten näihin rinnastettavalla tavalla toisen oikeudeton vainoaminen siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta.

Osa lakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista on arvostellut säännösehdotusta liian avoimeksi ja epätasälliseksi. Lakivaliokunta

toteaa, että vainoamisen tunnusmerkistön muotoileminen on haastavaa, koska kyse on erityisluonteisesta, pitkäkestoisesta rikoksesta. Samalla kriminalisoinnin on tarpeen kattaa yleissopimukseen sisältyvä, verraten epämääräinen kriminalisointivelvoite. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tunnusmerkistö on hyväksyttävissä ottaen myös huomioon, ettei perustuslakivaliokunta ole nähnyt säännösehdoituksessa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu muun muassa esiin, että rangaistussäännöksessä pitäisi lisäksi edellyttää esimerkiksi vainoamis- tai pelottelutarkoitusta. Lakivaliokunta ei kuitenkaan pidä tällaisen tarkoituksen lisäämistä säännöksen perusteltuna, sillä tekijän tarkoitus ei välttämättä ole pelotella tai vainota toista, vaikka teko on sellainen, jota säännöksen tunnusmerkistössä tarkoitetaan ja kohde kokee tekijän toiminnan vainoamisena. Tarkoitusedellytyksen kirjaaminen säännöksen rajaisi tällaiset tapaukset rangaistavuuden ulkopuolelle.

Rangaistussäännöksessä mainitaan useita erilaisia vainoamisen tekotapoja. Lisäksi rangaistavuuden alaa laajennetaan maininnalla "tai muuhun näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoa". Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotetunkaltaista avointa tekotapaa on lähtökohtaisesti pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena (ks. PeVL 48/2002 vp), mutta toisaalta valiokunta on arvioinut, että vainoamisrikoksen erityisluonteeseen kuuluu se, että vainoamisteot voivat olla varsin monentyyppisiä. Lisäksi tekninen kehitys voi merkitä uusia vainoamisen toteuttamistapoja, kuten perusteluissa todetaan. Myös lakivaliokunta pitää ehdotettua avointa tekotapaa edellä mainituista syistä hyväksyttävänä. Lisäksi on syytä korostaa, että avointa tekotapaa on rajattu siten, että muihin tekotapoihin rinnastettavassa toiminnassa tulee kyse olla vainoamisesta ja sen tulee olla, muiden tekotapojen tavoin, oikeudetonta.

Vainoamisen rangaistavuus edellyttää säännöksen mukaan sitä, että vainoaminen "on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa ja ahdistusta". Rangaistavuus on kytketty abstrak-

tista vaaraa koskevaan edellytykseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana on pelko tai ahdistus keskimääräisihmisen kannalta arvioituna, mutta huomioon otetaan vainotun henkilöön liittyvät olennaiset seikat, kuten hänen ikänsä tai erityinen haavoittuvuus. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että teon tunnusmerkistö kiinnittyy tältä osin objektiivisiin perusteisiin. Lakivaliokunta toteaa, että jos vainoamisen rangaistavuus edellyttäisi konkreettista seurausta, tulisi käytännössä näyttää toteen, että vainoaminen aiheuttaa vainon kohteessa pelkoa ja ahdistusta. Tämän toteen näyttämisen edellyttäisi vainon kohteen subjektiivisten kokemusten ja tuntemusten selvittämistä, mikä ei olisi vainotun kannalta eikä prosessiekonomisesti perusteltua. Konkreettisen vaaran edellytys voisi myös tuoda tuomitsemiskäytäntöön sattumanvaraisuutta ja sitä kautta epäyhtenäisyyttä, koska ihmisten subjektiiviset kokemukset vaihtelevat siitä, millainen toiminta aiheuttaa pelkoa ja ahdistusta. Edellä esitetyin perustein lakivaliokunta puoltaa rangaistavuuden sitomista abstraktiin vaaraan. Tämä korostaa myös sitä, että toisen vainoaminen on jo sinällään yhteiskunnan taholta moitittavaa.

Vaaraa koskevassa tunnusmerkistössä käytetään ilmaisuja "pelko" ja "ahdistus". Tällaiset ilmaisut ovat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta haastavia, koska kyse ei ole objektiivisesti kovin täsmällisesti arvioitavista seikoista. Erityisesti ilmaisua "ahdistus" voidaan pitää tunnusmerkistöä väljentävänä. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 52/I) kuitenkin ilmenee, että ahdistus saattaa olla vainon kohteelle yhtä invalidisoivaa kuin pelko. Valiokunta korostaakin, että ahdistuksen tulee olla vahingollisuudeltaan pelkoon verrattavaa, jotta kyse voi olla säännöksessä tarkoitettusta ahdistuksesta.

Rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Valiokunta puoltaa sen hyväksymistä vainoamisen vakavuuden vuoksi.

Vainoamiselle on tyypillistä pitkäkestoisuus. Tässä se poikkeaa esimerkiksi laittomasta uhkauksesta ja pahoinpitelystä, jotka toteutetaan yleensä lyhytkestoisessa tilanteessa. Pitkäkes-

toisen vainoamisen aikana vainoaja voi kohdistaa uhuriin muitakin rikoksia. Hallituksen esityksessä tilanne on ratkaistu rangaistussäännöksen sisältyvällä toissijaisuuslausekkeella, jonka mukaan vainoamisesta on tuomittava "jollei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta". Hallituksen esityksen perusteluista (s. 52/II) ilmenee, että tilanne saatetaan käytännössä olla sellainen, että vainoaja kohdistaa uhuriin esimerkiksi puolen vuoden aikana vainoamisrikkoksen ohella muitakin rikoksia, kuten pahoinpitelyjä ja laittomia uhkauksia. Esityksessä arvioidaan, että nämä saattavat uhrin näkökulmasta näyttäytyä osana samaa vainoamista, mutta rikosoikeudellisesti kyse on itsenäisistä rikoksista, joita vainoaminen ei sisällä.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että jos kyse on esimerkiksi uhkaamisesta, sellainen uhkaus, joka ei yllä laittoman uhkauksen tarkoitamaksi uhkaukseksi, voidaan sisällyttää vainoamiseen. Jos uhkaus sen sijaan toteuttaa laittoman uhkauksen tunnusmerkistön, tällaista uhkausta ei säännösehdotukseen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen vuoksi sisällytetä vainoamiseen, koska laittomasta uhkauksesta on säädetty yhtä ankara rangaistus kuin vainoamisesta. Edellä esitetystä seuraa, että henkilö, joka vainoamisen toteuttavan menettelyn lisäksi on tehnyt laittoman uhkauksen edellytykset toteuttavan teon,

tulee tuomittavaksi sekä vainoamisesta että laittomasta uhkauksesta. Se, että laittomasta uhkauksesta tuomitaan vainoamisesta erillisenä rikoksena eikä sitä sisällytetä vainoamiseen, merkitsee muun muassa sitä, että kyseistä laitonta uhkausta ei mainita vainoamista koskevan syyteen teonkuvauksessa eikä se vaikuta vainoamisrikkoksen rangaistusarvoon. Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että edellä esitetystä ei seuraa tarvetta pilkkoa vainoamisen tekoaikaa syytteessä.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan, että rikoslain 24 lukuun lisätään vainoamista koskeva uusi 2 a §. Lakivaliokunta puoltaa vainoamisen säätämistä rangaistavaksi hallituksen esityksen pohjalta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että lakialoite hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina ja

että lakialoite LA 44/2011 vp hylätään.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. James Hirvisaari /ps
Arja Juvonen /ps
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.