

10.08.2020

POL-2020-32442

Jakelun mukaan

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 27.5.2020; VN/11210/2020

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

1 Asia ja tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt muun ohella Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta rikoslain (39/1889, jälj. RL) 25 luvun 9 § muuttamiseksi.

Oikeusministeriön esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä niin, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laiton uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtävä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Oikeusministeriön esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimiin, joilla pyritään nykyistä vahvemmin puuttamaan järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä.

Poliisihallitus ei ole osallistunut esityksen valmisteluun, mutta on yhdessä valtakunnansyyttäjänviraston ja käräjäoikeuksien laamannien kanssa tehnyt oikeusministeriölle 17.6.2019 esityksen lainsäädännöllisistä muutostarpeista viranomaisten maalittamiseen puuttumiseksi (POL-2019-36779).¹ Esityksessä on muun ohella ehdotettu, että tietyt maalittamiseen tapauskohtaisesti soveltuvat asianomistarikokset muutettaisiin virallisen syytteen alaisiksi silloin, kun rikoksen kohteena on virkamies, työntekijä tai näiden läheinen, virkamiehen tai työntekijän työtehtäviin liittyvistä syistä.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä

Oikeusministeriön esitystä pidetään tärkeänä alkuna ja askeleena oikeaan suuntaan maalittamisen torjunnassa lainsäädännön keinoin. Esityksen perusteet ovat laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutostarpeeseen liittyen

¹ Esitystä ovat tukeneet 1.7.2019 erillisellä oikeusministeriöön lähetetyllä kirjeellä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Syyttäjäyhdistys r.y. ja Suomen tuomariliitto ry, sekä Suomen Kihlakunnanvoudit r.y.
POLIISIHALLITUS
Asemapäällikönkatu 14, PL 22, 00521 HELSINKI
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

pääosin sellaisenaan kannatettavia. On kuitenkin huomattava, että esitys korjaisi olemassa olevia lainsäädännöllisiä haasteita vain pistemäisesti yhden tunnusmerkistön osalta. Jäljempänä tuodaan esiin erityisiä huomioita esityksestä ja kuvataan tunnistettuja keskeisimpiä tarpeita tai havaintoja maalittamisilmiöön liittyen.

2.2 Erityistä

Maalittamisesta käsitteellisesti

Oikeusministeriön esityksessä on perusteltu maalittamisen olevan ns. vihapuheen eräs muoto. Maalittamisessa taas määritellään olevan kyse järjestelmällisestä, *joukkoistetusta* häirinnästä tai vainoamisesta, jossa häirinnän alkuunpanija tarkoituksellisesti osoittaa suurin kehotuksin tai piiloilmaisuin näkemystensä tukijoille tulevan häirinnän kohteen.

Käytetystä sanamuodosta saa käsityksen siitä, että maalittaminen olisi kategorisesti ns. vihapuheen ilmenemismuoto, eli sen motiivina olisi viha. Vaikka maalittamisesta tai vihapuheesta ei ole yleisesti vakiintunutta määrittelyä, Poliisihallituksen näkemyksen mukaan maalittaminen on esityksessä kuvattua moninaisempi ilmiö. Se ei kytkeydy aina vihaan, väkivaltaan tai uhkailuun, vaan sen avulla pyritään vaikuttamaan kohteen tai tämän edustaman organisaation toimenpiteisiin tai päätöksentekoon erityisesti mustamaalaamisen ja halventamisen keinoin siten, että esim. viranomaisten tapauksessa virkamies luopuu virkatoimesta tai ryhtyy painostettuun virkatoimeen joko yksittäisessä tapauksessa tai laajemmin tietyn intressiryhmän tai henkilön osalta. Motiivina ei siten ole välttämättä lainkaan viha tai keinona väkivallalla tai muulla rikoksella uhkailu, vaan laajemmin omien intressien edistäminen (esim. poliittinen tai taloudellinen motiivi), sekä organisaatioiden luottamuksen kaventaminen. Maalittamisella pyritäänkin erityisesti vaikuttamaan yhteiskunnan keskeiseen pääomaan – luottamukseen – jonka olemassaolo on mm. poliisin toiminnan takeena välttämätön ja siten strategisessa keskiössä.

Lisäksi maalittamisessa ei aina käytetä joukkovoimaa, vaikka se riidatta on sen näkyvin esiintymismuoto. Tämän ohella maalittaminen voidaan toteuttaa myös itsenäisesti, joskin edellytyksenä tulee olla laaja-alainen vaikuttamispyrkimys. Maalittaminen voikin tapahtua mm. yksittäisen toimijan laajalevikkeisillä viesteillä korkeaprofiilisille vastaanottajille ilman asian saatamista julkisesti nähtäville.

Koska uhkailu on vain yksi maalittamisen muoto ja laittoman uhkauksen kautta tapahtuva ilmiön rikosoikeudellinen hallinta rajattua, pidetään oikeusministeriön esityksen tulokulmaa liian kapea. Tämä heijastuu läpileikkaavasti koko esitykseen.

Poliisihallitus pitää erityisen tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomioita maalittamisen määritelmään, ilmiöön ja sen vakavuuteen. On tärkeää tiedostaa, että maalittaminen rajoittaa yksilön perusoikeuksia ja rajaa julkista keskustelua, toimintaa ja sananvapautta. Viranomaisten tavoitteena tulee olla turvata yksilön perusoikeuksien toteutuminen, edistää avointa ja rakentavaa julkista keskustelua ja siten ennalta ehkäistä maalittamista.

Syyteoikeussäännöksen laajentaminen laittoman uhkauksen osalta

Maalittamisilmiöön tapauskohtaisesti mahdollisesti sovellettavat asianomistajaluonteiset tunnusmerkistöt; viestintärauhan rikkominen, laitton uhkaus, kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (sekä kahden viimeksi mainitun kvalifioidut tekemuodot) eivät ole tällä hetkellä virallisen syytteen alaisia rikoksia. Haasteena on, että asianomistajat eivät oikeudenkäyntien kuluriskin, prosessien pitkän keston ja erityisesti rangaistusvaatimuksesta johtuvan maalittamisen eskaloitumisuhan takia ole halukkaita vaatimaan rangaistusta asianomistajarikoksissa. Tällöin tapaukset eivät etene rikosoikeudellisesti, eikä olemassa olevaa oikeuskäytäntöä juuri ole, eikä nykysäännösin ennen kaikkea synny. Tämä voi näyttäytyä myös viestinä siitä, että maalittaminen olisi sallittua, eikä viranomaisilla ole tehokkaita keinoja puuttua siihen, joka lisää edelleen eskalaatiopotentiaalia. Lisäksi rikosoikeudellinen puuttuminen on nyt sattumanvaraista ja riippuvainen yksittäisen asianomistajan ratkaisusta, vaikka intressi asiassa on (esimerkiksi viranomaisiin kohdistuvissa tapauksissa) virkamiehestä laajempi ja organisaatiotasolla. Rangaistusta vaatimalla virkamies myös todennäköisesti tekee itsensä esteelliseksi hoitamaan asianomaista virkatehtäväänsä. On kohtuutonta, että oikeudenloukkauksen kohteeksi joutunut asianomistaja ei työtehtäviensä vuoksi voi toteuttaa oikeuksiaan tai joutuu valitsemaan niiden välillä.

Oikeusministeriön esityksessä on hyvin kuvattu *laittoman uhkauksen* osalta edellä mainittua ongelmatiikkaa. Lisäksi erikseen huomautetaan, että maalittamisen kohteena voi olla myös virkamiehen tai työntekijän läheinen, jonka kautta pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon tai toimenpiteisiin virkamiehen tai työntekijän työtehtävissä. Tätä seikkaa ei ole huomioitu esityksessä. Poliisihallitus esittää, että syyteoikeuden muuttamisessa laittoman uhkauksen osalta tarkasteltaisiin myös läheisen kautta tapahtuvan vaikuttamisen tilanteissa.

Muiden ilmiöön soveltuvien asianomistajarikosten syyteoikeusmuutosten perusteluista

Oikeusministeriö on esityksessään perustellut kantaansa olla muuttamatta syyteoikeussäännöksiä (maalittamisen rikosoikeudelliseen puuttumiseen muutoin soveltuvissa asianomistajan syytevaatimusta edellyttävissä) kunnianloukkausrikoksissa ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisissä sillä, että laitton uhkaus on vapauteen kohdistuva rikos, joka loukkaa välillisesti myös henkeä ja terveyttä. Oikeusministeriö on korostanut, että kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä suojeltava oikeushyvä puolestaan on *yksilön* integriteetti ja intymiteetti, jolloin oikeusprosessin eteenpäin vieminen tulisi lähtökohtaisesti olla asianomistajalla. Näin ollen laitton uhkaus olisi näihin rikoksiin verrattuna astetta moitittavampi teko.

Poliisihallitus alleviivaa, että maalittajan varsinainen kohde ei ole (erityisesti viranomaistapauksissa) käytännössä koskaan luonnollinen henkilö, vaan tämän edustama organisaatio, jonka palveluksessa työntekijä on. Suojeltava oikeushyvä ei siten ole ainoastaan yksilön integriteetti ja intymiteetti, vaan myös ja erityisesti organisaation auktoriteetti ja luotettavuus. Toisin sanoen suojeltava oikeushyvä on pääosin yhteisöllinen, vaikka teko kanavoituu välillisesti työntekijän kautta.

Oikeusministeriö on myös perustellut pidättyväistä kantaansa syyteoikeusmuutoksen laajentamiselle (RL 29:9 § ulkopuolelle) lakivaliokunnan kannanotolla kunnianloukkauksen subjektiivisesta värityneisyydestä, joka ilmenee valiokunnan mietinnössä 21/2010 vp (LaVM 21/2010 vp), koskien hallituksen esitystä laiksi rikoslain 21 luvun 16 § muuttamisesta (HE 78/2010). Lakivaliokunnan mietinnössä ja sitä edeltävässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole tarkasteltu syytesäännösoikeusmuutoksien tarvetta maalittamisen ja siihen sisältyvän henkisen painostuksen torjumisen näkökulmasta.² Yhteiskunta on muuttunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana, joka edellyttää jatkuvasti uudistuvaa rikosoikeudellista tarkastelua uusiin ilmiöihin vastaamiseksi.

Lisäksi huomautetaan, että oikeusministeriön esityksessä mainittu esitutkintaan tulevien tapauksen määrän mahdollinen kasvu ei liene lopulta merkittävä peruste olla laajentamatta rikosoikeudellista puuttumiskykyä maalittamisen kaltaiseen haitalliseen ilmiöön. Oikeuden toteutuminen ja yhteiskunnallinen puuttuminen ei saa olla ensisijaisesti kiinni resursseista.

Jo todetusti maalittamisen tekorypäs voi sisältää sekä uhkailua, loukkauksista että mustamaalaamista. Olisi perusteltua, että maalittamiseen soveltuvat asianomistajarikosluonteiset osateot olisivat kategorisesti virallisen syytteen alaisia, kun rikoksen kohteena on luonnollinen henkilö tai tämän läheinen, luonnollisen henkilön työtehtäviin liittyvistä syistä. Tämä olisi paitsi systemaattisuutta ja tekokonaisuuksien seuraamusten sanktiollista enustettavuutta palvelevaa, myös käytännön lainsoveltamistilanteita helpottavaa, sekä koko ilmiön hallintaa tukeva rakenne.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan on todennäköistä, että rikosilmoitusten määrä lisääntyisi ehdotetussa muutoksessa jonkin verran. Merkittävimpana erona nykyään-telyyn verrattuna olisi se, että jatkossa lähtökohtaisesti kaikissa (maalittamiskytkentäisissä epäillyn laittoman uhkauksen) tapauksissa, jotka tulisivat poliisiin tietoon, suoritettaisiin esitutkinta.

Esityksessä on arvioitu, että lisäystä laittoman uhkausten viranomaisen tietoon tulevia tapausmääriä voidaan pyrkiä arvioimaan pahoinpitelyrikosten syyteoikeusmuutoksen kasvun valossa. Esityksen mukaan muutos lisäisi poliisiin tietoon tulevia laittomia uhkauksia arviolta noin 1 200 uudella tapauksella vuodessa. Esityksessä on lähdetty siitä, että laittoman uhkauksen täysimääräiseen esitutkintaan käytetään eri työvaiheineen kymmenen tuntia (vrt. HE 291/2014 vp, s. 18 liikenne rikoksen esitutkinta 10 tuntia, HE 146/2018 vp. s. 23 maahantulokiellon rikkomisen täysimittainen esitutkinta 12 tuntia). Näin ollen 1 200 uuden esitutkintaan tulevan tapauksen aiheuttama työmäärän lisäys olisi 12 000 tuntia eli noin 7 henkilötyövuotta. Jos henkilötyövuoden hinta olisi 56 000 euroa, kysymys olisi sisäministeriön toimialalla noin 672 000 euron lisäkustannuksesta.

² Tämän ohella korostetaan, että kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä on käytössä myös törkeät tekemuodot, jotka ovat sanktioitu vankeusrangaistushalla.

Esitetyn lainmuutoksen jälkeen tutkintaan tulevien rikosten kokonaismäärää on haastava arvioida. Esityksen arvio 1200 uuden rikoksen osalta ennakoidaan olevan vallitsevissa olosuhteissa perusteltu lähtökohta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin tärkeää huomioida, että maalittamiskytkentäiset tapaukset ovat tutkinnallisesti haastavia. Rikokset toteutetaan paljolti tietoverkkojen välityksellä ja yksittäisessä tapauksessa on monesti jopa kymmeniä rikosoikeudellisesti eri tasoisia osatekoja. Eli esimerkiksi viestejä voi olla lähetetty eri foorumeilla lukuisia ja useiden eri henkilöiden toimesta saman asianomistajan tapauksessa. Näin ollen tapausten selvittämisestä ei ole esitutkintavaiheen osalta kestäväää rinnastaa tavanomaisen yksittäistapauksellisesti esitetyn laittoman uhkauksen tutkinta-aikaan tai esityksessä käytettyyn liikenne rikoksen tai maahantulorikosten täysmittaisessa esitutkinnassa käytettyyn työaikaan.

Varovaisesti arvioituna keskimääräinen maalittamistyyppisen laittoman uhkauksen tutkinta-aika on yksinkertaisissa tapauksissa n. 10 tuntia, mutta vaikeammassa tapauksissa useita kymmeniä tunteja. Keskimääräisesti tutkinta-aika voidaan kaikissa tapauksissa arvioida olevan mediaanillisesti n. 20–25 tuntia, kun tapausten lukumäärällinen painopiste on yksinkertaista vaativimmissa tapauksissa.

Lisäksi poliisimiehen henkilötyövuoden hinta ei ole esityksessä mainittu 56 000 euroa, vaan keskimääräisen htv:n hinta on n. 60.000 euroa pelkkien palkka- ja henkilösivukulujen osalta. Lisäksi laskennallisia muita kehyslaskennan perusteena olevia kuluja on n. 7400 euroa per htv. Tulevat VES korotukset nostavat laskennallisen htv-kulun määrää, ja kokonaiskustannukset tulisi määrittää siten lähemmäksi 70.000 euroa per htv. Yhden htv:n laskennallinen tuntimäärä per vuosi on 1640 tuntia.

Näin ollen poliisin yhteenlasketut kulut tulisivat olemaan 1200 uuden maalittamistyyppisen laittoman uhkauksen osalta (alaspäin tasalukuun pyöristettynä) n. 1.024.000 euroa (1200 x 20 : 1640 x 70000) – 1.280.000 euroa (1200 x 25 : 1640 x 70000). Muutosehdotuksen taloudelliset vaikutukset on katettava vuosittaisena pysyvänä ja täysmääräisenä lisäyksenä valtion talousarviossa poliisin toimintamomentille.

2.3 Muuta

Poliisihallituksen vuonna 2019 toteuttaman poliisin sisäisen selvityksen mukaan 89 % vastaajista pitää poliisin kohdistuvaa maalittamista ongelmana ja 31 % oli viimeisen kolmen vuoden aikana henkilökohtaisesti kohdannut maalittamista. Erittäin huolestuttavana voidaan pitää kyselyn tulosta siitä, että 13 % oli harkinnut ammatinvaihtoa maalittamisen takia. Maalittamista itse kohdanneista ammatinvaihtoa oli harkinnut vieläkin suurempi joukko, lähes joka viides (18%). Kolmasosa kyselyyn vastanneista ilmoitti myös, että ei halunnut viedä asiaa rikosprosessiin lisääntyvän maalittamisen uhan takia. Rikosprosessin keinoja pidettiin riittämättöminä ja kolmanneksen mielestä organisaation olisi pitänyt viedä asiaa eteenpäin yksittäisen virkamiehen sijasta. Kyseinen selvitys on vahvistanut käsitystä siitä, että poliisiin kohdistuva maalittaminen on vakava ongelma, johon tulee puuttua kaikin käytössä olevin keinoin.

Jo todetusti oikeusministeriön esitys on oikea alku haitallisen ilmiön hallitsemiseksi, mutta RL 25:9 §:n syyteoikeuden muuttamisen ohella vaadittaisiin huomattavasti laajempia lainsäädännöllisiä ja muita toimia niin rikos- ja prosessioikeudellisesta näkökulmasta kuin mahdollisesti myös työsuojelun osalta.

Poliisihallituksen yhdessä valtakunnansyyttäjän viraston ja kaikkien käräjäoikeuksien laamannien kanssa tekemän esityksen (POL-2018-54628) yhteydessä on todettu ne ongelmat, jotka haittaavat kaikkien relevanttien rikosoikeusketjun toimijoiden (poliisi, syyttäjä, käräjäoikeudet) mielestä ilmiön hallintaa ja ennaltaestämistä. Esiin on nostettu tarpeet mm. maalittamisrakenteen erillisestä kriminalisoinnista ja viranomaisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan sääntelyn uudelleen tarkastelusta. Olisi toivottavaa, että esitettyjen lainmuutostarpeiden arviointia jatkettaisiin oikeusministeriössä ja hallitusohjelman tärkeä tavoite puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä, saisi laitoman uhkauksen nyt käsillä olevan syyteoikeusmuutoksen ohella aikaan lainsäädännöllisiä vaikutuksia.

Lopuksi tuodaan esiin, että Poliisihallitus on antanut lausunnon (POL-2020-31218) valtioneuvoston kanslian maalittamista koskevaa selvitystä varten (VNK Dnro VN/11043/2020-VNK-1). Lausunto on koskenut erityisesti:

- 1) internetissä toimivalla keskustelupalstalla tai muussa sosiaalisen median alustalla julkaistun sisällöltään lainvastaisen viestin laatijan henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvää poliisin tiedonsaantioikeutta erityisesti poliisilain (872/2011) ja sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) perusteella tai muilla tiedonsaantimenetelmillä, ja näihin mahdollisesti sisältyviä käytännön ongelmia;
- 2) tutkinnallisia pakkokeinoja lainvastaisen viestin lähettäjän henkilöllisyyden selvittämiseksi pakkokeinolain (806/2011) perusteella tai muulla tiedonsaantikeinolla, ja näihin mahdollisesti sisältyviä käytännön ongelmia;
- 3) maalittamisen torjuntaa ja ehkäisemistä työsuojelun näkökulmasta sekä työturvallisuussäännösten kehittämisen kannalta.

Lausunnossa on kiinnitetty huomiota mm. siihen, ettei Suomessa ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia. Rikostiedustelu liittyy poliisin tehtäväkentässä keskeisellä tavalla rikosten (myös maalittamisen) ennalta estämiseen sekä ilmiöiden ja heikkojen signaalien tunnistamiseen päätöksenteon pohjaksi organisaation eri tasoilla. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä muuttuneen turvallisuusympäristön ja nykytilan operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia. Rikostiedustelutoimivaltuuksien tarkastelusta on tehty esitys sisäministeriölle keväällä 2020 osana poliisin lainsäädäntötarpeita (POL-2020-7186).

Poliisijohtaja

Tomi Vuori

Poliisiylitarkastaja

Mikko Eränen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.08.2020 klo 12:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Lausuntopalvelu.fi

Tiedoksi

Poliisiyliohtaja
Poliisihallituksen yksikön päälliköt
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisitarkastaja Antti Leppilahti
Sisäministeriön poliisiosasto