

Asia: VN/11210/2020

HE laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö VN/11210/2020 luonnoksesta (19.3.2020) hallituksen esitykseksi laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

Yleistä

Oikeusministeriössä on 19.3.2020 laadittu luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rikoslain sisältämää laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä siten, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laitton uhkaus on kohdistunut henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi lisäksi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Oikeusministeriö on lausuntopyynnöllään 27.5.2020 pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa esitysluonnoksesta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esitysluonnoksen tavoitteista

Esitysluonnoksen (s. 17) mukaan sen tavoitteena on tehostaa työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen. Esityksellä on liittymäkohta myös pääministeri Marinin hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen sananvapautta uhkaavaan häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen.

Esitysluonnoksessa on näin kysymys yhdestä toimenpiteestä, jolla pyritään puuttumaan niin sanotuksi maalittamiseksi kutsuttuun ilmiöön. Ilmiöstä on viime vuosina keskusteltu paljon julkisuudessa ja siihen liittyen on tehty useita lainsäädäntömuutoksiinkin tähtääviä ehdotuksia.

On kuitenkin huomattava, että esitysluonnoksessa ehdotettu laitonta uhkausta koskevan säännöksen syyteoikeutta koskevan järjestelyn laajentaminen on maalittamiseen ja sen torjuntaan liittyvänä varsin rajattu. On toki totta, kuten esitysluonnoksessa (s. 8) todetaan, että rikostunnusmerkistöt eivät koske ilmiöitä vaan yksittäisiä tekoja. Tästä huolimatta voidaan kuitenkin todeta, että esitysluonnoksessa ehdotetulla laitonta uhkausta koskevan säännöksen syyteoikeutta koskevalla muutoksella kyetään puuttumaan vain varsin rajatusti moitittavana pidettävään maalittamiseen – joskin on tietysti selvää, että esitysluonnoksessa ehdotetulla muutoksella ei ole pyrittykään puuttumaan kaikkeen rikosoikeudellisesti moitittavaan maalittamiseen, koska esimerkiksi myös muut rikosoikeudelliset säännökset voivat tulla tällaisen toiminnan suhteen sovellettaviksi.

Sinänsä on nähdäkseni perusteltua omaksua esitysluonnoksessa omaksutun kaltainen suhteellisen rajallinen näkökulma. Rikosoikeudellisen sääntelyn soveltamisalan laajentamisessa – jollaisesta nyt esitysluonnoksessa ehdotetun osalta lähtökohtaisesti on kysymys – on perusteltua omaksua rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavia kriminalisointiperiaatteita ilmentävä varovainen lähestymistapa. Toisaalta on huomattava, että maalittamiseen ilmiönä sekä myös siihen mahdollisesti sovellettavien rikossäännösten soveltamistilanteisiin liittyy esityksen perusteluissa (esim. s. 6–7 ja 34–37) mainittuja perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia, jotka yhtäältä esimerkiksi sananvapauden sallittuun käyttämiseen liittyen saattavat rajata asiaan liittyvien rikossäännösten soveltamisalaa mutta toisaalta perustuslain 22 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tietyistä artikloista voi aiheutua valtiolle positiivinen toimintavelvoite rikosoikeudellisen sääntelyn käyttämiseen. Tästä näkökulmasta saattaa aiheutua sekä rajoitteita että positiivisia velvoitteita ehdotetunkaltaiselle sääntelylle sekä sen soveltamiselle.

Sekä rikosoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti esitysluonnoksessa olisi nähdäkseni syytä hieman syvällisemmin tarkastella, millä perusteella ja mihin tavoitteisiin pohjautuen ehdotettu syyteoikeutta koskevan sääntelyn laajennus on tarkoitus toteuttaa. Tällä on merkitystä säännöksen tulevien soveltamistilanteiden kannalta. Esityksen perusteluissa saattaisi olla syytä siis laajemmin ja syvällisemmin tarkastella, mitkä ovat aidosti niitä tilanteita, joihin liittyy sellainen julkinen intressi,

joka perustelee syyteoikeuden laajentamisen, ja mitkä ovat ne työtehtäviin ja julkisiin luottamustehtäviin liittyvät erityispiirteet, jotka puoltavat syyteoikeuden laajentamista. Saattaa olla, että lievää pahoinpitelyä koskevan syyteoikeuden laajentamista koskevan esityksen perusteluissa (HE 78/2010 vp, esim. s. 14–15; ks. myös LaVM 21/2010 vp) olisivat soveltuvin osin myös tässä käyttökelpoisia.

Toiseksi on huomattava, että esitysluonnoksessa ehdotetun suhteellisen rajallisen lainsäädäntömuutoksen mahdollisen toteutumisen jälkeenkin keskustelu maalittamista koskevan ilmiön torjuntakeinoista – rikosoikeudellisista ja muista – tulee jatkumaan. Saattaa esimerkiksi olla, että keskustelu laajemman nimenomaan maalittamista koskevan rikossäännöksen tarpeellisuudesta tulee jatkumaan. Nähdäkseni tähän keskusteluun olisi syytä varautua jo esitysluonnoksen pohjalta mahdollisesti annettavassa hallituksen esityksessä, esimerkiksi muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa pääjaksossa 5.

Ehdotettu rikoslain 25 luvun 9 §

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Pääsäännön mukaan laitton uhkaus olisi edelleen asianomistajarikos, joskin virallinen syyttäjä saisi edelleen nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos sen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Kuten edellä on todettu, esitysluonnoksessa ehdotettua syyteoikeuden soveltamisalan laajentamista on lähtökohtaisesti pidettävä perusteltuna. Siitä huolimatta ehdotettuun muutokseen tai sitä koskeviin perusteluihin voidaan kohdentaa tiettyjä kriittisiä huomioita.

Ensinnäkin ei välttämättä ole aivan selvää, mikä rikoslain 25 luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun suhde on ehdotettuun 2 momenttiin. On nähdäkseni varsin helposti ajateltavissa, että esimerkiksi tuomariin tai syyttäjään kohdistettu maalittaminen, jonka tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan oikeudenhoidon keskeisen viranomaisen tehtäviin ja pyrkiä yleisemmin heikentämään oikeudenhoidon kannalta erittäin keskeisiin toimijoihin kohdistuvaa luottamusta, riittää täyttämään 1 momentissa tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun kriteerit, vaikka ilmaisun ”erittäin tärkeä yleinen etu” täyttymisen kynnys on tarkoituksellisesti asetettu korkealle. Edellä esitetyn vuoksi olisi nähdäkseni kuitenkin perusteltua, että rikoslain 25 luvun 9 §:n 1 momentin ja ehdotetun 2 momentin välistä suhdetta tarkasteltaisiin esityksen perusteluissa nyt toteutettua laajemmin.

Toiseksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa 2 momentissa käytetty ilmaisu ”työtehtävänsä vuoksi” ei ole erityisen täsmällinen vaan vaikuttaa pitävän sisällään varsin monenlaisia tilanteita, joista kaikki eivät välttämättä ainakaan välittömästi ole linjassa ehdotetun sääntelyn tarkoituksen kanssa. Sinänsä on johdonmukaista, että ehdotetussa 2 momentissa käytettäisiin vastaavaa ilmaisua kuin rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentin 3 kohdassa (joskin viimeksi mainitussa käytetään monikkomuotoa ”työtehtäviensä vuoksi”). On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi työrikoksia koskevassa rikoslain 47 luvussa työntekijän käsite määritellään huomattavasti suppeammin työ-, virka- ja julkisoikeudellisen palvelussuhteen kautta (rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohta). Esitysluonnoksessa (s. 29) omaksutun käsitteistön mukaan kysymys olisi työsuhteen yleiskielisestä määrittelystä, joka soveltuisi työ-, sopimus- sekä virkasuhteessa kuin myös työharjoittelussa oleviin henkilöihin, ja määritelmän yleiskielinen merkityssisältö kattaisi kaiken työn sen juridisesta laadusta riippumatta. Vaikuttaa näin siltä, että ilmaisu ”työtehtävänsä vuoksi” rajaa sen soveltamisalan ulkopuolelle vain ne tilanteet, jotka eivät liity uhrin työtehtäviin (ks. esitysluonnoksen perustelujen s. 30).

Nähdäkseni perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen lainsäädännön täsmällisyydelle asettamien vaatimusten vuoksi ehdotetun rikoslain 25 luvun 9 §:n 2 momentin sisältämää ilmaisua ”työtehtävänsä vuoksi” olisi vielä perusteltua pyrkiä täsmentämään. Sinänsä on nähdäkseni selvää, että syyteoikeuden laajentamista ei esityksen tavoitteet huomioon ottaen ole perusteltua rajata työ-, virka- tai palvelussuhteen oikeudellisen luonteen perusteella. Päinvastoin, on nimenomaan perusteltua olla toteuttamatta sääntelyä tällä tavalla, koska esitysluonnoksen perusteluissakin todetulla tavalla esimerkiksi freelance-toimittajat tai yksin toiminimellä tai yritysmuodossa työskentelevät saattavat olla erityisen haavoittuvassa asemassa. Tästä huolimatta on nähdäkseni selvää, että ehdotetun syyteoikeutta koskevan sääntelyn soveltamisala muodostuu huomattavan ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisen laajaksi ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin nähden. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 29–30) esitetyt esimerkit säännöksen mahdollisesta soveltamistilanteesta havainnollistavat tätä. Kaikissa mainituissa esimerkkitilanteissa ei nähdäkseni ole ainakaan yksiselitteisen selvää, että kysymys on sellaisesta tilanteesta, jota ehdotetulla muutoksella ensisijaisesti tavoitellaan.

Tässä suhteessa olisi paikallaan, jos esityksessä seikkaperäisemmin ja syvällisemmin tarkasteltaisiin, mihin ehdotetulla syyteoikeuden laajentamista koskevalla säännöksellä pyritään eli selvemmin ja nimenomaisemmin ilmaistaisiin ne erityispiirteet, joihin liittyy syyteoikeuden laajentamista puoltava julkinen intressi. Myös esitysluonnoksessa ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen sisältämät esimerkit olisi syytä rajata sellaisiin tilanteisiin, joihin tyypillisesti tällainen julkinen intressi sisältyy.

Kolmanneksi voidaan kiinnittää huomiota ehdotetun rikoslain 25 luvun 7 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Nähdäkseni on perusteltua ulottaa virallisen syyttäjän syyteoikeus myös virkkeen tarkoittamiin tilanteisiin. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vuoksi saattaisi olla kuitenkin perusteltuja rajata virkkeessä tarkoitettua julkista luottamustehtävää nimenomaisella viittauksella rikoslain 40 luvun 11

§:n 2 kohtaan, jossa julkinen luottamustehtävä määritellään. Sinänsä on huomattava, että rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan siinä säädettyt määritelmät koskevat koko rikoslakia ("Tässä laissa tarkoitetaan –"), mutta nimenomainen viittaus saattaisi tästä huolimatta olla perusteltu.

Esitysluonnoksen sisältämät säätämisyjärjestysperustelut

Esitysluonnoksen sisältämät suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevat perustelut ovat sinänsä lähtökohtaisesti asianmukaiset. Niissä käsitellään suhteellisen laajasti sananvapautteen, yksityiselämän suojaan ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyviä näkökohtia. Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämillä näkökohdilla annetaan merkitystä, mitä on pidettävä positiivisena.

Edellä esitetyn perusteella saattaisi kuitenkin olla syytä tarkastella laajemmin ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Nähdäkseni rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asema on suomalaisessa valtiosääntö- ja rikosoikeudessa nykyisin niin keskeinen, että se asettaa vaatimuksia myös rikoslain sisältämälle syyteoikeutta koskevalle sääntelylle.

Lisäksi on huomattava, että säätämisyjärjestysperusteluissa ei erityisen paljon tai laajasti arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta perusteluissa esitettyihin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin vaan siinä lähinnä tyydytään kuvailemaan asian kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ja ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Ehdotetun sääntelyn suhdetta näihin velvoitteisiin koskevaa arviointia olisi säätämisyjärjestystä koskeviin perusteluihin vielä syytä sisällyttää.

Espoossa 30.8.2020

Sakari Melander

Rikosoikeuden professori

Sakari Melander