

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (luonnos 19.3.2020)

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia. Esityksen mukaan laittoman uhkauksen syyteoikeutta 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...

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistuva uhkailu ja häirintä	3
2.2 Laiton uhkaus ja muut uhkailua koskevat rangaistussäännökset ja syyteoikeus.....	8
2.3 Uhrin asemaa koskevia säännöksiä	12
2.4 Syyteoikeus sananvapauslain mukaan	14
2.5 Työelämän lainsäädäntö	15
<i>Yhdenvertaisuuslaki</i>	15
<i>Tasa-arvolaki</i>	16
<i>Työturvallisuuslaki</i>	16
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
<i>Yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	19
<i>Sukupuolivaikutukset</i>	20
<i>Yritysvaikutukset</i>	21
<i>Taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan</i>	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	26
5.2 Laittoman uhkauksen syyteoikeus Pohjoismaissa ja Saksassa	27
<i>Ruotsi</i>	27
<i>Norja</i>	27
<i>Tanska</i>	28
<i>Saksa</i>	28
6 Lausuntopalaute.....	28
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	28
Rikoslaki	28
8 Voimaantulo	33
9 Suhde talousarvionesitykseen.....	34
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	34
LAKIEHDOTUS	39
Laki rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta	39
LIITE	40
RINNAKKAISTEKSTI.....	40
Laki rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta	40

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sisäministeriön, oikeusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä esitti 8.5.2019 luovuttamassaan mietinnössä (Sanat ovat tekoja. Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten tekojen tehostaminen. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23), että oikeusministeriö arvioi, pitääkö sananvapauteen liittyvät viharikokset säätää virallisen syytteen alaisiksi ainakin niissä tilanteissa, joissa henkilö joutuu vihapuheen kohteeksi virkatoimiensa, työtehtäviensä tai luottamustehtäviensä hoitamisen vuoksi. Tällöin niiden eteenpäin vieminen rikosprosessissa ei edellyttäisi asianomistajan rangaistusvaatimusta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman Osallistava ja osallistuva Suomi mukaan hallituskauden aikana toteutetaan poikkihallinnollisesti toimenpiteitä, joilla puututaan nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä. Hallitusohjelman mukaan turvataan edellä mainittujen rikosten torjuntaan ja selvittämiseen riittävät resurssit sekä osaaminen ja edistetään syrjintä- ja viharikostilanteen systemaattista seurantaa kansallisesti ja kansainvälisesti. Käsillä oleva hallituksen esitys on osa hallitusohjelmassa mainittuja toimia.

Käräjäoikeuksien laamannit tekivät 19.12.2018 oikeusministeriölle lainsäädäntöesityksen lainkäyttöhenkilöstön rikosoikeudellisesta suojasta vihamielistä mediavaikuttamista vastaan. Poliisihallitus, valtakunnansyyttäjänvirasto ja käräjäoikeuksien laamannit ovat tehneet oikeusministeriölle 17.6.2019 esityksen lainsäädännöllisistä muutostarpeista viranomaisten maalittamiseen puuttumiseksi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla....

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistuva uhkailu ja häirintä

Vihapuhe tai viharikos ovat yleiskäsitteitä, joita ei käytetä rikoslaissa. Vihapuheen käsitettä käytetään julkisessa keskustelussa kuvaamaan ilmiötä, jossa loukkaavia ilmaisuja käytetään tietyistä ryhmästä, yleensä vähemmistöryhmästä. Viharikosta käytetään yleisnimityksenä kaikista rikoksen tunnusmerkistön täyttävistä teoista, joiden motiivina on tietty, yleensä vähemmistöön kohdistuva viha. Viharikos voi olla ilmaisurikos (kunnianloukkaus, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä) tai henkilön fyysiseen turvallisuuteen tai omaisuuteen kohdistuva rikos.

Niin sanottu maalittaminen on vihapuheen eräs muoto. Nimitystä käytetään ilmiöstä, jossa keskustelupalstoilla tai muutoin sosiaalisessa mediassa julkisesti 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 ilkivalttaan, asunnon tarkkailuun tai kohteen kuvaamiseen eri tilanteissa. Viranomaisiin kohdistettuna kyse voi olla myös virkatoimien vuoksi tehdyistä perättömistä rikosilmoituksista tai kanteluista. Kyse on järjestelmällisestä,

joukkoistetusta häirinnästä tai vainoamisesta, jossa häirinnän alkuunpanija tarkoituksellisesti osoittaa suurin kehoituksin tai piiloilmaisuin näkemystensä tukijoille tulevan häirinnän kohteen.

Sosiaalisen median kanavat ovat Facebook, YouTube, WhatsApp sekä Instagram. Muita kanavia ovat Google+, Snapchat, Twitter, Tinder, blogit ja LinkedIn.

Lisääntyvänä ilmiönä on useiden tutkimusten mukaan erityisesti työtehtävien vuoksi työntekijään, virkamieheen taikka julkisuudessa toimiviin henkilöihin (toimittajat, tutkijat, poliittiset päättäjät) kohdistuva häirintä – yksittäinen, järjestelmällinen tai joukkoistettu – sekä väkivallalla tai muulla rikoksella uhkailu sosiaalisen median välineissä. Työntekijään kohdistuva väkivallalla tai rikoksella uhkailu on lisääntynyt myös erilaisissa asiakas- tai potilassuhteissa.

Yleisellä tasolla miehet kokevat väkivaltaa naisia enemmän ja väkivallan uhan osalta sukupuolten kohdalla ei ole eroja. Tilanne muuttuu hieman, jos tarkasteluun otetaan työpaikalla tapahtuva väkivalta ja sen uhka.

Vuoden 2018 rikosuhritutkimuksen (Danielsson, Petri, Näsi, Matti: Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2018 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 35/2019. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti) mukaan työtehtävissä kohdattujen uhkailu- ja väkivaltatilanteiden esiintyvyys on lisääntynyt sekä miehillä että naisilla ajanjaksolla 2012-2018.

Työpaikallaan tai työtehtävissään henkilöiden välistä uhkailua tai fyysistä väkivaltaa oli kokenut kuusi prosenttia 15–74-vuotiaista (kaikki tekemuodot otettu huomioon, väkivaltaa ja sen uhkaa ei erotella). Naiset olivat kohdanneet työssään väkivaltaa tai uhkailua miehiä yleisemmin. Ero juontuu katsauksen mukaan todennäköisimmin sukupuolten erilaisesta sijoittumisesta työmarkkinoille: naiset työskentelevät miehiä useammin terveys- ja sosiaalipalveluilla, joissa on kohonnut riski kohdata väkivaltaa tai uhkailua asiakkaiden tai potilaiden taholta.

Joillakin miesvaltaisilla aloilla, kuten vartiointialalla ja poliisissa, riski joutua väkivallan uhriksi on huomattavan korkea. Näiden alojen riskialttius ei kuitenkaan näy väestötason tarkasteluissa, koska alalla työskentelevien henkilöiden lukumäärä on huomattavasti pienempi kuin sosiaali- ja terveysalalla. Erityisen yleistä työpaikalla koettu väkivalta on 25–54-vuotiaiden naisten keskuudessa, joista useampi kuin joka kymmenes oli vuoden aikana kokenut työtehtävissään uhkailua tai fyysistä väkivaltaa. Tässä ikäryhmässä miesten työpaikalla kokeman uhkailun ja väkivallan esiintyvyys oli noin kolme prosenttiyksikköä matalampi.

Tarkastelujaksolla 2012-2017 vuonna 2012 noin viisi prosenttia naisista ilmoitti työpaikallaan tai työtehtävissään tapahtuneista uhkailu- tai väkivaltatilanteista, kun vastaava osuus vuonna 2018 oli yli kaksi prosenttiyksikköä korkeampi. Kasvua tapahtui vuosittain. Erityisesti naisten osalta työtehtävissä kohdattu uhkailu ja väkivalta näyttyy varsinkin uudemmissa mittauksissa merkittävimpänä väkivallan tapahtumaympäristönä. Miesten työpaikallaan tai työtehtävissään kohtaaman väkivallan määrä ei lisääntynyt tarkastelujaksolla yhdenmukaisesti, mutta oli kuitenkin korkeimmillaan – hieman yli neljä prosenttia - vuonna 2018.

Vuosien 2013–2018 kyselyissä vastaajilta on tiedusteltu uhrikokemuksien yhteydessä, olivatko he itse tai joku heidän kotitaloudestaan kuluneen vuoden aikana ilmoittaneet vastaajaan kohdistuneesta uhkailusta tai väkivallasta poliisille. Ilmoitusprosentti vaihtelee 10-13 prosentin välillä, mutta vastaukset koskivat vain vähintään läimäisyn käsittävää väkivaltaa eikä niistä käy ilmi uhkailujen ilmoittaminen.

Väkivallan pelko on myös merkittävä työelämän ongelma. Työelämässä olevista vastaajista 20 prosenttia oli vuoden 2018 tutkimuksen mukaan pelännyt työpaikkaväkivaltaa. Työelämässä olevista naisista 28 prosenttia oli pelännyt työpaikkaväkivaltaa ainakin kerran vuoden aikana ja miehistä 12 prosenttia. Ikäryhmistä 25–54 -vuotiaista työelämässä olevista kyselyyn vastanneista naisista 30 prosenttia ilmoitti pelänneensä vuoden aikana työpaikalla tapahtuvaa väkivaltaa. Työpaikkaväkivallan pelko on pysynyt kokonaisuutena arvioiden vakiintuneella tasolla, mutta naisten osalta pelko on jonkin verran lisääntynyt

Vähittäiskaupan ja majoitus- ja ravintola-alaan kohdistuvia rikoksia käsitellään toisessa kansallisessa yritysuhritutkimuksessa 2018 (Elsa Saarikkomäki, Matti Lehti ja Janne Kivivuori, Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 33/2019). Työntekijät olivat kokeneet väkivaltaa tai sen uhkaa edeltävän 12 kuukauden aikana kaupan alalla 17 prosentissa (kauppa) ja 23 prosentissa (majoitus- ja ravintola-ala) kyselyyn osallistuvissa toimipaikoissa. Häirintää tai vainoamista oli koettu 6-7 prosentissa toimipaikkoja.

Rikollisuustilanne 2018 –julkaisun mukaan valtaosa (85–90 %) vähittäiskaupan ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailu tapauksista oli sekä vuosina 2010 että 2018 sanallista uhkailua ja suunsoittoa. Majoitus- ja ravintola-alalta ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista 85 prosenttia oli sisältänyt vain sanallista väkivaltaa, 15 prosentissa työntekijään oli käyty käsiksi fyysisesti. Valtaosassa tapauksia tekijä oli asiakas. (Rikollisuustilanne 2018, rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Petri Danielsson (toim.), Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 36/2019).

Työntekijään kohdistunut väkivalta tai sillä uhkailu ilmoitettiin yritysuhritutkimuksen mukaan poliisille joka neljännen teon yhteydessä, häirintä tai vainoaminen kaupan alalla 18 prosentissa ja majoitus- ja ravintola-alalla 26 prosentissa tapauksia. Ilmoittamatta jättämisen syiksi ilmoitettiin teon vähäisyys, teon yleisyys tai arkipäiväisyys, se ettei asianomistaja halua tehdä rikosilmoitusta, teon selvittäminen asiakkaan kanssa, asiakkaan poistaminen toimipaikasta tai alkoholin tarjoamisen epäminen asiakkaalta.

Oppilaitosten turvallisuustutkimuksen 2016 (Näsi, Matti – Virtanen Miialiiila – Tanskanen, Maiju: Katsauksia 20/2017. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti) mukaan yleisin koulujen henkilökuntaan kohdistettu teko oli kunnianloukkaus, jota oli kohdistettu henkilökuntaan joka kolmannessa (33 %) kaikista oppilaitoksista. Tapaukset olivat selvästi yleisimpiä yhtenäiskouluissa ja yläkouluissa, joissa on luokkatasoja 7–9. Näissä koulutyypeissä yli puolessa oli tämän tyyppisiä uhrikokemuksia. Väkivallan uhka (22 %) oli miltei yhtä yleistä kuin väkivallan kokeminen. Uhan osalta se oli yleisintä yhtenäiskoulujen ja yläkoulujen osalta. Noin joka neljännessä (24 %) kaikista oppilaitoksista oli koettu ruumiillista väkivaltaa. Yleisintä se oli alakouluissa ja yhtenäiskouluissa (luokkatasot 1–9), mihin selitykseksi on arveltu, että opettajat joutuvat alakouluissa rauhoittelemaan raivokoh-
tauksia (ns. *temper tantrum*) saaneita lapsia muun muassa sylissä pitämisen avulla. Väkivalta ja sen uhka näyttäisi liittyvän miltei kokonaisuudessaan peruskoulutasoon, lukioiden osalta kyseessä on harvinainen ilmiö. Ilmoitusalttiuden ja syyteoikeuden osalta on huomattava rikosoi-
keudellinen 15 vuoden vastuuikäraja.

Väkivallanuhka ensihoitotehtävissä on lisääntynyt viime vuosina pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tilastoinnin mukaan. Suomen Ensihoitoalan Liiton 2018 toteuttamaan kyselyyn vastanneista 377 ensihoitajasta yli 90 prosenttia kertoi kokeneensa työssään uhka- ja väkivalta-tilanteita ja joka neljäs oli joutunut pahoinpitelyn kohteeksi.

Laittomien uhkausten eräs kohderyhmä voivat olla valtiolliset tai kunnalliset päättäjät. Tutkimuksen Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Knuutila-Kosonen-Saresmaa-Haara-Pöyhtäri: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57) selvitettiin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavan vihapuheen laajuutta, luonnetta ja vaikutuksia. Kolmannes kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä oli ollut työnsä puolesta vihapuheen kohteena. Avovastauksissa vihapuheeksi kuvailtiin hyvin kirjavia tekotapoja työttelystä ja vähättelystä aina kiristykseen ja tappouhkauksiin. Uhkaamista tai uhkaavaa käyttäytymistä oli kuntapäättäjien parissa kokenut eri aikaväleillä 21,3 prosenttia vastaajista. Näkyvässä asemassa olevat päättäjät samoin kuin naiset miehiä enemmän kokivat kyselyn mukaan uhkaamista (s. 23-29). Vastajien arvion mukaan vihapuheen tuottajan pyrkimyksenä oli laajemmin tietyn poliittisen näkemyksen jakavien ryhmien toiminnan heikentäminen, ei niinkään yksittäisen henkilön toimintaan vaikuttaminen.

Myös viranomaisiin on lisääntyvästi kohdistettu väkivallalla uhkailua heidän virkatoimiensa vuoksi. Näkyvä ja kasvava ilmiö on myös toimittajiin ja tutkijoihin kohdistuva uhkailu ja vainoamisen tunnusmerkistön mahdollisesti täyttävä häirintä etenkin sosiaalisessa mediassa.

Sanallisia ilmaisuja arvioitaessa tulee aina huomioida sananvapaus. Sanan- ja mielipiteenvapaus ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslain 12 §:ssä turvataan jokaisen oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauden käyttäminen turvataan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 19 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan 1 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUVL C:3030) 11 artiklassa. Kansallisesti asiasta on säädetty muun muassa lailla sananvapauden käyttämisestä julkoviestinnässä (460/2003).

Sananvapauden käyttöön ja sen rajoittamiseen liittyy punninta eri oikeuksien välillä. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Sananvapauden merkitystä onkin punnittava useimmiten kunnian ja yksityisyyden suojan valossa, kansainväliset sopimukset sallivat myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden huomioon ottamisen.

Sananvapauden käyttöön liittyy paitsi oikeuksia myös velvollisuuksia, eikä oikeuksia saa käyttää väärin. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta. Tämän vuoksi se voidaan artiklan mukaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa poliittisen keskustelun vapautta demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapauden rajat ovat siten laajimmat osallistuttaessa julkiseen ja yleistä mielenkiintoa herättävään keskusteluun. Tällöin on myös sallittua turvautua jossain määrin liioitteluun ja provokaatioon. Poliitikkojen tulee sietää muita virkamiehiä ja etenkin yksityishenkilöitä enemmän asemaansa ja toimintaansa perustuvaa arvostelua (esim. Cărlan v. Romania 20.4.2010 ja Haguenaer v. Ranska 22.4.2010). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään katsonut, että sananvapaus voi koskea myös loukkaavien, järkyttävien tai häiritsevien ajatusten tai ideoiden esittämistä (esim. Mamère v. Ranska 7.11.2006, kohta 19, Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta 1976 kohta 49, Jersild v. Tanska 23.11.1994, kohta 37).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut oikeuskäytännössään, minkälaiset ilmaisut ovat legitiimejä tai ei-legitiimejä poliittisessa keskustelussa. Legitiimiä ei ole yllytys väkivaltaan tai muuhun rikolliseen tekoon. Myös henkilöön kohdistuvat hyökkäykset herjaamalla tai tekemällä naurettavaksi taikka solvaukset tiettyjä väestöryhmiä voivat oikeuttaa viranomaisia toimimaan (Vejdeland yms v Ruotsi, nro 1813/07, kohta 55, Féret v Belgium, no. 15615/07, kohta 73). Euroopan neuvostossa on myös vuonna 2004 hyväksytty julistus poliittisen keskustelun vapaudesta mediassa (Declaration on freedom of political debate in the media).

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että virkamiehet toimittaessaan virkatointaan voivat joutua kuten poliitikotkin sietämään yksityishenkilöihin verrattuna normaalia kovempaa kritiikkiä. Ei voida kuitenkaan olettaa, että virkamiesten tulisi sallia – toisin kuin poliitikkojen – heidän jokaisen sanansa tai toimensa tarkastelua ja siten alistua saman tasoiseen kritiikkiin kuin poliitikkojen (Janowski v Puola no. 25716/94 ECHR 1999-1, Mariapori v. Suomi 6.7.2010, 06/10/2010).

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että tuomioistuimet ovat oikeuden toteutumisen takaajia ja niillä on oikeusvaltiossa keskeinen rooli, minkä vuoksi niiden tulee nauttia yleistä luottamusta. Oikeuden toteutumisen osana toimivia virkamiehiä (part of the judicial machinery in the broader sense of the term) tulee sen vuoksi suojella perusteettomilta hyökkäyksiltä. Tuomioistuimet kuten muutkaan julkiset instituutiot eivät kuitenkaan ole arvostelun ja tarkastelun ulkopuolelle. Selvä ero on kuitenkin tehtävä kritiikin ja solvauksen (insult) välille. Jos ilmaisun ainoa tarkoitus on solvata oikeutta tai sen jäseniä, kohtuullinen rangaistus teosta ei loukkaa sananvapautta. (Skalka v. Puola, no. 43425/98, § 34, 27 toukokuu 2003, Lesnik v Slovakia 54 §, no. 35640/97 ECHR 2003:IV, Kincses v Unkari, no. 66232/10), 31-33 §, 27 tammikuuta 2015). Syyttäjään kohdistuvaa arvostelua oikeudenkäyntiavustajan toimesta oikeudenkäynnissä koski ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Nikula v Suomi (31611/96, ECHR 2002/II), johon liittyy KKO 1996:17 (ään.).

Oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskee ihmisoikeussopimuksen 17 artikla. EIT on oikeuskäytännössään pitänyt eräitä ilmaisia niin vakavasti ihmisoikeussopimuksen arvojen vastaisena, että oikeuksien väärinkäyttöä koskevan 17 artiklan nojalla ne eivät nauti sananvapauden suojaa, eikä sopimuksen 10 artiklan edellyttämää sananvapauden rajoittamista koskevaa eri perusoikeuksien punnintaa tarvitse tehdä (esimerkiksi rasistiset, ksenofobiset tai holokaustin kiistävät ilmaiset, esimerkiksi Norwood v Yhdistynyt kuningaskunta no. 23131/03, 16.11.2004 ja Garaudy v Ranska no. 65831/01, 24.6.2003). Tuomioistuin on korostanut, että 17 artikla voi tulla sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti.

Naisten suojaamista väkivallalta koskee naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus, joka on Suomessa tullut voimaan vuonna 2015 (laki 375/2015, asetus 53/2015). Yleissopimuksen tavoitteina on muun muassa suojella naisia kaikilta väkivallan muodoilta sekä ehkäistä ja poistaa naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa ja saattaa väkivallantekijät syytteeseen sekä edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Sopimuksessa naiseen kohdistuvalla väkivallalla tarkoitetaan myös sopimuksessa mainitulla väkivallalla uhkaamista julkisessa ja yksityiselämässä (3 artikla määritelmät).

Yleissopimuksen 55 artikla koskee asianosaisen vireille panemia ja viran puolesta vireille pantavia oikeudenkäyntejä. Sopimuksen osapuolten tulee varmistaa, etteivät eräät sopimuksessa erikseen mainitut rangaistaviksi säädettävien tekojen tutkinta tai syytteeseenpano riipu kokonaan uhrin rikosilmoituksesta tai muusta ilmoituksesta, jos rikos on tehty kokonaan tai osittain

kyseisen osapuolen alueella, ja että oikeudenkäyntiä voidaan jatkaa, vaikka uhri peruuttaisi lausuntonsa tai ilmoituksensa. Velvoite ei kuitenkaan koske laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttäviä tekoja.

2.2 Laiton uhkaus ja muut uhkailua koskevat rangaistussäännökset ja syyteoikeus

Rikoslain rikostunnusmerkistöt eivät koske ilmiöitä, vaan käsittävät yksittäisiä tekoja (tekori-kosoikeus), joista rankaiseminen edellyttää kyseisen rikostunnusmerkistön toteuttavaa tekoa ja säännöksen edellyttämää syyksiluettavuutta (tahallisuutta tai tuottamusta). Rikoslain säännös-ten on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava selkeitä ja täsmällisiä siten, että teon rangaistavuus on ennustettavaa. Osallisuus rikokseen määräytyy rikoslain yleisen osan yllytystä ja rikoskumppanuutta koskevien säännösten mukaan.

Rikoslain 25 luvun 7 §:ssä (578/1995) säädetään rangaistavaksi laiton uhkaus. Pykälä säädettiin osana rikoslain kokonaisuudistuksen toista vaihetta (HE 94/1993 vp).

Pykälän mukaan 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, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, laittomasta uhkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman uhkauksen tulee kohdistua henkilökohtaiseen turvallisuuteen tai omaisuuteen. Tekotapana on rikoksella uhkaaminen. Rikos, jonka tekemisellä uhataan, on ennen kaikkea henkiri-kos, pahoinpitelyrikos, tuhotyö tai varkaus- ja vahingontekorikokset. Laittomat uhkaukset tapahtuvat perinteisesti suullisesti kahden kesken, pienessä ryhmässä taikka kirjeitse tai sähköpostitse. Julkisesti tai suljetuilla tai rajatuilla keskustelupalstoilla internetissä tapahtuvat uhkaukset ovat edellä selostetuilla tavoin yleistä ilmiötä.

Syyteoikeuden suhteen rikokset jaetaan virallisen syytteen alaisiin rikoksiin ja asianomistajari-koksiin. Esitutkintalain (ETL) 3 §:n mukaan esitutkinta toimitetaan asianomistajarikoksissa vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta on lopetettava.

Rikoslain 25 luvun 9 §:ssä säädetään laittoman uhkauksen syyteoikeudesta. Syyttäjä ei saa nostaa syytettä laittomasta uhkauksesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi tai ellei laittoman uhkauksen tekemiseen ole käytetty hengenvaarallista välinettä taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Laiton uhkaus on siten nykyisin lähtökoh-taisesti asianomistajarikos.

Laittoman uhkauksen syyteoikeussäännökseen lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana maininta syyttäjän oikeudesta nostaa syyte erittäin tärkeän yleisen edun tätä edellyttäessä. Tämän vuoksi esitöiden perustelut siitä, milloin kyse olisi erittäin tärkeän yleisen edun tilanteista, olivat varsin suppeat. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan lisäys oli perusteltu, koska laittomassa uhkauk- sessa saattaa olla kyse varsin törkeästä rikoksesta (LaVM 22/1994 vp., s. 16 – HE 94/1993 vp).

Korkeimman oikeuden päätös KKO 2013:50 koskee laitonta uhkausta koskevassa syyteoikeus- säännöksessä mainittua erittäin tärkeän yleisen edun tulkintaa. Uhkaus oli kohdistettu nimettyih- in valtioneuvoston jäseniin ja yleisesti eduskunnassa työskenteleisiin henkilöihin. Korkein oi- keus katsoi, että kohdehenkilöiden aseman vuoksi oli perusteltua katsoa, että syyttäjällä oli ollut

lähtökohtaisesti oikeus nostaa syyte laittomasta uhkauksesta erittäin tärkeän yleisen edun perusteella. Kun vielä otettiin huomioon kirjoitukseen sisältyneiden uhkausten vakavuus, syyttäjällä oli syyteoikeus asiassa, vaikka asianomistajat eivät olleet ilmoittaneet tekoa syytteeseen pantavaksi.

Virkamiesasemassa olevat työntekijät saavat jo nykyisin erityistä suojaa rikoslaissa virkamiehen väkivaltaista vastustamista (RL 16:1) ja virkamiehen vastustamista (RL 16:2) koskevilla säännöksillä. Säännöksissä uhkaus käyttää väkivaltaa on rinnastettu väkivallan käyttöön. Näiden tekojen katsotaan kohdistuvan paitsi yksittäisen virkamiehen turvallisuuteen myös julkiseen valtaan ja ne ovat siten aina virallisen syytteen alaisia. Ne koskevat järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien virkamiesten lisäksi kaikkia julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä, esimerkiksi julkisen vallan käyttöä sisältäviä hallintopäätöksiä tekeviä sosiaalityöntekijöitä tai työvoimaviranomaisia (KKO 1999:54, ks. WhatsApp- ja Facebook –viestein tapahtunut virkamiehen väkivaltaisen vastustaminen Helsingin hovioikeus 11.3.2020, Päätös 20/109758, Asianro R 20/163, ei lainvoimainen) taikka opettajia (Helsingin HO 8.11.2005, R 05/2253).

Korkeimman oikeuden päätös KKO 2019:31 koskee virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen ja laittoman uhkauksen suhdetta. Syyttäjä oli vaatinut rangaistusta A:lle virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta sekä kahdesta laittomasta uhkauksesta, kun A oli suusanallisesti uhanut väkivallalla kaupungin lastensuojelutoimessa työskennelleitä kahta sosiaalityöntekijää tai uhanut muuten käyttää väkivaltaa sosiaalityöntekijöiden virkatoimien vuoksi. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta tarkemmin ilmenevin perustein, että menettely tulee rikosoikeudellisesti riittävästi arvioiduksi soveltamalla pelkästään virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevaa säännöstä. Tämän vuoksi syyte kahdesta laittomasta uhkauksesta hylättiin.

Kaikki virkamiesten toiminta ei kuitenkaan ole julkisen vallan käyttämistä tai lain esitöissä mainittua tosiasiallista julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi poliisin liikennevalvonta, rakennusvalvonta). Esimerkkeinä virkamiehen muunlaisesta, julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävästä toiminnasta viranhoidossa on lain esitöissä mainittu virkaan kuuluvat tutkimus-, opetus- ja koulustehtävät sekä potilaan hoitaminen julkisyhteisön ylläpitämässä sairaalassa. Myös tällaiseen toimintaan saattaa tosin kuulua sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, muun muassa opetustoimessa opintasuoritusten arvostelu ja kurinpitovaltuuksien käyttö (HE 6/1997 vp, s. 60-61).

Yksityissektorin ammateista rikoslaki tarjoaa suojaa järjestystä ylläpitäville henkilöille rikoslain erityisen rangaistussäännöksen (RL 17:6) avulla, jossa väkivalltaan rinnastetaan väkivallalla uhkaaminen.

Edellä mainittujen säännösten soveltamisen ulkopuolelle jää siten julkisen sektorin työtehtäviä, joita ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä, sekä yksityissektorin puolella toimivia, joihin kohdistuva väkivallalla uhkaaminen ei ole järjestyksenvalvojan vastustamista. Näihin ryhmiin kohdistuviin väkivallalla tai rikoksella uhkaamiseen soveltuu rikostunnusmerkistön edellytysten täytyessä rikoslain laitonta uhkausta koskeva säännös.

Lievä pahoinpitely on vuodesta 2010 ollut virallisen syytteen alainen rikos silloin, kun se kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön. Eräänä perusteena lievän pahoinpitelyn säätämiseksi virallisen syytteen alaiseksi oli, että työsuhteessa olevat rinnastetaan näin syyteoikeuden järjestelyn suhteen julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, joihin kohdistuvat teot ovat virkamiehen vastustamisrikoksina virallisen syytteen alaisia (HE 78/2010 vp s. 17).

Käsitellessään kyseisen lainmuutoksen sisältävää hallituksen esitystä HE 78/2010 vp lakivaliokunta otti kantaa myös laittoman uhkauksen syyteoikeuteen. Lakivaliokunta totesi, että rikoslakiin sisältyy muitakin asianomistajarikoksia, jotka voivat kohdistua työntekijään hänen työtehtäviensä vuoksi. Tällaisia ovat muun muassa kunnianloukkaus (RL 24:9) ja laitton uhkaus (RL 25:7). 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. Lakivaliokunta katsoi, että mainituissa rikoksissa on jatkossakin perusteltua, että päätösvalta rikosprosessin aloittamisesta säilyy uhrilla itsellään (LaVM 21/2010 vp).

Rikoslain 25 luvun 7 a §:ssä säädetään vainoamisesta. 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, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, vainoamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Uhkaaminen on vainoamisrikoksen ensimmäinen tekotapatunnusmerkki. Uhkaamisella tarkoitetaan sitä, että henkilö tekee toiselle tiettäväksi, että voi tapahtua jokin tälle epämieluisa asia, ja että tämän asian tapahtuminen riippuu jollakin tavalla asian esittäjästä tai on hänen vallassaan. Kyseessä voi olla nimenomainen uhkaus, mutta myös muu menettely, joka selvästi sisältää uhan. Esimerkiksi uhrin omaisuuden vahingoittaminen saattaa merkitä uhkaamista. Uhkaaminen voi sisältää kohdehenkilölle kohdistetun vaatimuksen tehdä jotakin, mutta tämä ei ole uhkaamisen tunnusmerkin toteutumisen välttämätön edellytys. Uhkaamisen tulee kohdistua vainoamisen kohteeseen, mutta vainottuun kohdistettu uhkaaminen voi sisältää kolmanteen nähden toteutettavan uhan. Esimerkiksi naista voidaan uhata antamalla ymmärtää, että hänen lastaan tullaan vahingoittamaan. Yksittäisen uhkaamisen ei tarvitse olla niin vakava kuin laittomassa uhkauksessa (HE 19/2013 vp., s.50).

Yhtenä tekotapana vainoamisessa on myös yhteyden ottaminen. Yhteydenotossa on kyse tekijän kommunikaatiosta kohteen suuntaan. Yhteyden ottaminen voi tapahtua menemällä kohteen luokse, soittamalla tai lähettämällä viestejä vaikkapa kirjeellä tai tekstiviestillä, jossa ei pyydetä reagointia kyseiseen viestiin. Yhteyden ottaminen saattaa tapahtua myös lähettämällä kohteelle tarkoitettu viesti yleisön saatavilla olevalla keskustelupalstalla. Yhteydenotto voi tapahtua myös välikäden kautta esimerkiksi siten, että kolmas henkilö välittää tekijän viestejä kohteelle. Jos välittäjä on selvillä tekijän toiminnan luonteesta, voi kyseeseen tulla välittäjän vastuu rikokseen osallisena (HE 19/2013 vp., s 51).

Vainoaminen voi tapahtua myös muulla lainkohdassa mainittuihin tekotapoihin rinnastettavalla tavalla. Vainoamisteot voivat olla varsin monentyppisiä ja toisaalta tekniikan kehittyminen voi merkitä uusia vainoamisen toteuttamistapoja. Muiden kuin tunnusmerkistössä nimenomaisesti mainittujen tekotapojen tulee kuitenkin olla nimenomaisesti mainittuihin rinnastettavia.

Vainoamisen osatekojen tulee tapahtua vastoin kohteen tahtoa, mutta kohteena olevan henkilön nimenomainen kieltäminen ei ole aina edellytyksenä sille, että teko on osa vainoamista. Tällaista yleistä reagointivelvollisuutta ei ole. Kohdehenkilö ei ehkä uskalla kieltää vainoajaa tai hän saattaa pyrkiä saamaan vainoamisen loppumaan olemalla reagoimatta vainoamistekoihin. Vastentahtoisuus päätellään olosuhteista. Vainoamisessa olennaista on se, että kyseessä ei ole yksittäinen rikollinen teko, vaan osateoista muodostuva henkilön elämänlaatua vakavasti häiritsevä tila, joka voi muodostua erittäin pelottavaksi tai ahdistavaksi ja hänen elämäänsä hallitsevaksi. Tekotapatunnusmerkeissä kuvatut teot eivät ainoaksi ja yksittäiseksi jäädessään välttämättä aiheuta tällaista tilaa.

Vainoaminen on säädetty virallisen syytteen alaiseksi. Lakivaliokunta ei pitänyt syyteoikeusjärjestelyä vainoamisessa täysin ongelmattomana. Se päättyi puoltamaan virallisen syytteen alaisuutta vainoamisrikoksen erityislaatuisuuden ja sen uhrille aiheuttamien vakavien seurausten vuoksi. Toisaalta valiokunta totesi, että 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 perustellusta syystä haluaisi viedä asiaa rikosprosessiin. Lisäksi uusien esitutkintaan tulevien rikosjuttujen määrän arvioiminen on vaikeaa ja vainoamisen tutkinnan ja näytön hankkimisen arvioidaan olevan kohtuullisen työlästä (LaVM 11/2013 – HE 19/2013 vp).

Rikoslain 14 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan teosta tuomitaan se, joka väkivallalla tai vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estää toista ilmaisemasta mielipidettään yleisistä asioista niitä varten tarkoitettu kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti. Teosta on säädetty rangaistukseksi sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Myös yritys on rangaistava.

Säännöksen esitöiden mukaan uhkaamisen tulee olla säännöstä sovellettaessa vakavampaa kuin rikoslain 25 luvun tapauksessa. Lievä uhkaaminen tai pakottaminen, jolla estetään jokin säännöksessä tarkoitettu toiminta, voivat sen sijaan täyttää jonkin rikoslain 25 luvussa säännellyn vapauteen kohdistuvan rikoksen tunnusmerkistön. Toisen hyvinvointiin kohdistuva uhka voinee käytännössä liittyä esitöiden mukaan lähinnä taloudelliseen hyvinvointiin, mutta säännöksessä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti rajoitettu hyvinvoinnin sisältöä. Sanonnalla "yleinen asia" tarkoitetaan säännöksessä poliittiseen tai yleiseen yhteiskuntapolitiikan alaan kuuluvaa asiaa (HE 94/1993 vp., s. 81-82). Teko on virallisen syytteen alainen.

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 25 §:n mukaan esitutkintaviranomainen voi hankkia teknisellä laitteella teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitiedot, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Tietojen hankkimisesta päättää pykälän 3 momentin mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Vastaavasti rikoksen estämiseen perustuva poliisilakiperusteinen yksilöintitietojen hankkiminen edellyttää, että estettävän rikoksen ankarain rangaistus on vähintään vuosi vankeutta (poliisilain 5 luku 25 §). Laittoman uhkauksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:n 2 momentti koskee tietojen saamista yhteisöltä tai henkilöltä. Mainitun säännöksen mukaan poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Säännös kattaa kaikki poliisin tehtävät, myös poliisin tehtäviin poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat rikoksen estämisen ja selvittämisen. Momentista ei ole johdettavissa estettävän tai selvitetävän rikoksen vakavuustasoa koskevaa vaatimusta.

Lisäksi pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan televalvontaa voidaan käyttää ilman rikoksen vakavuustasoa koskevaa vaatimusta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan eli esimerkiksi rikoksen asianomistajan suostumuksella, kun on syytä epäillä telesoitetta tai telepäätettyä käyttäen tehtyä rikosta.

Sekä suorien yhteydenottojen että anonyymien tekijän käyttämän teleosoitteen – tai päätelaitteen selvittäminen on laittoman uhkauksen osalta mahdollista sekä pakkokeinoin että rikoksen estämisen tarkoituksessa.

2.3 Uhrin asemaa koskevia säännöksiä

Rikoksen asianomistajan oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa. Lain 2 luvun 1 a ja 3 §:n mukaan tuomioistuimien voi määrätä asianomistajalle myös tukihenkilön esitutkintaa ja, silloin kun asianomistajalla on vaatimuksia syyttäjän ajamassa asiassa, oikeudenkäyntiä varten vapautteen kohdistuvissa rikoksissa.

Oikeusapulain (457/2002) mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapulain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan oikeusapuun ei kuitenkaan kuulu avustaminen yksinkertaisessa rikosasiassa, jossa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta tai jossa muutoin odotettavissa olevaan rangaistukseen ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä.

Valtion palveluksessa olevien asianomistajiin sovelletaan lisäksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua lakia (269/1974). Vastaavan sääntelyn sisältää laki eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntaliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnan tai kuntaliiton varoista (21/1984). Lakien soveltamisalaan kuuluu laiton uhkaus (HE 190/1986 vp., s. 6/D).

Valtion ja kuntien palveluksessa olevien asianomistajien mahdollisuudet saada oikeudenkäyntiavustaja ovat siten jossain määrin muita asianomistajia laajemmat. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n lisäksi heitä koskevat edellä mainittujen lakien erityissäännökset, joiden nojalla tuomioistuimen on määrättävä tällaiselle asianomistajalle pyynnöstä oikeudenkäyntiavustaja, jos asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeistä, ettei hän kykene ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan asian käsittelyssä. Asianomistajalle on myönnettävä vapautus oikeusapulain 4 §:ssä tarkoitetuista maksuista ja kustannuksista edellyttäen, että hänen oikeusturvansa toteuttaminen sitä vaatii rikoksen vakavuuden, rikoksella aiheutettujen vahinkojen tai muun erityisen syyn vuoksi.

Asianomistajan suojelemisesta oikeusprosessissa on säädetty velvoitteita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (niin sanottu rikosuhridirektiivi). Sen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrista tehdään hyvissä ajoin kansallisten menettelyjen mukaisesti henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi ja sen määrittämiseksi, hyötyisikö uhri ja missä määrin (23 ja 24 artiklan mukaisesti) rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa toteutettavista erityistoimenpiteistä sen vuoksi, että uhri on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa rikoksiin, joiden motiivina on ennakkoluulo tai syrjintä, joka voi perustua erityisesti uhrin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin sekä otettava asianmukaisesti huomioon muun muassa viharikosten uhrin.

Direktiivin velvoitteet on pantu kansallisesti täytäntöön säätämällä esitutkintalain 11 luvun 9 a §. Sen mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko pykälän 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Arviointia tehtäessä on otettava huomioon asianomistajan käsitys toimenpiteen tarpeellisuudesta.

Pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen arvioitavia suojelutoimenpiteitä voivat olla asianomistajan kuulustelu erityisessä tilassa tai samojen kuulusteltavien toimesta, kuulustelun tallentaminen, asianomistajaa kuuleminen tuomioistuimen pääkäsittelyssä näkösuojan takaa tai vastaajan läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 51 §:ssä säädetään, asianomistajan kuuleminen pääkäsittelyssä hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 52 §:ssä säädetään; taikka suullisen käsittelyn järjestäminen tuomioistuimessa yleisön läsnä olematta siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 15 §:n 6 kohdassa säädetään.

Esitutkintaviranomaisen on kuultava syyttäjää erityisen suojelun tarpeesta ja 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeellisuudesta, jos asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet tai rikoksen laatu sitä edellyttää.

Vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on muun ohessa sillä, jonka vapautta ja rauhaa on rangaistavaksi säädetyllä rikoksella loukattu. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos. Korvauksen määrää harkittaessa tulee ottaa uhkauksen laatu. Korvauskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi korvauksia määrättäessä on otettava huomioon henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositukset (HE 167/2003 vp, s. 41). Neuvottelukunnan yleiset suositukset eivät ole tuomioistuinta sitovia, vaan tuomioistuimen on arvioitava korvaus kunkin tapauksen erityispiirteiden mukaan (KKO 2009:82).

Lähestymiskiellosta säädetään lähestymiskiellosta annetussa laissa (898/1998). Lain 1 §:n mukaan henkeen, terveyteen, vapautteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi voidaan määrätä lähestymiskiello. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos. Lähestymiskiello voidaan määrätä myös perheen sisäisenä. Lähestymiskiello voidaan määrätä, jos on perusteltu aihe olettaa, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, tulisi tekemään itsensä uhatuksi tuntevan henkilön henkeen, terveyteen, vapautteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsemään tätä. Kiellon määräämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon asiaan osallisten henkilöiden olosuhteet, jo tapahtuneen rikoksen tai häirinnän laatu ja toistuvuus sekä todennäköisyys, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, jatkaisi häirintää tai tekisi itsensä uhatuksi tuntevaan henkilöön kohdistuvan rikoksen.

Keinoja parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta arvioidaan parhaillaan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Pääministerin Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan lähestymiskielltoon liittyvä lainsäädäntö uudistetaan turvaamaan paremmin uhrin oikeudet.

2.4 Syyteoikeus sananvapauslain mukaan

Sananvapauslain (460/2003) 24 §:n 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta sekä tällaiseen rikokseen liittyvästä päätoimittajarikkomuksesta. Valtakunnansyyttäjä määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä. Sananvapauslaki soveltuu painoviestinnän lisäksi myös muunlaiseen joukkoviestintään – kuten televisio- ja radioviestintään sekä viestintään tietoliikenneverkkojen välityksellä. Valtakunnansyyttäjä on antanut syyteharkintaa koskevan ohjeen VKS 2017:2 Menettely sananvapausrikosasiassa.

Syyttäjälaitoksesta annetulla lailla (32/2019) syyttäjälaitoksen organisaatio on uudistettu 1.10.2019 alkaen. Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävistä huolehtii lain mukaan valtakunnansyyttäjän toimisto. Virallisen syyttäjän sijasta uudessa laissa käytetään nimitystä syyttäjä (32 §). Viraston antamat ohjeet säilyvät edelleen voimassa.

Sananvapauslain esitöissä korostetaan, että syyteharkinnassa tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon se, että viestinnän sisällön rikosoikeudellisessa sääntelyssä on aina kysymys sananvapauden rajoittamisesta. Tämä koskee yhtä hyvin asianomistajarikoksia kuin virallisen syytteen alaisia ilmaisuvapausrikoksia. Esitöiden mukaan virallisen syytteen alaiset rikokset ovat tässä suhteessa erityisasemassa, koska sananvapaus on näissä tapauksissa vastakkain rangaistussäännöksellä suojatun yleisen edun kanssa. Asianomistajarikosten syyteharkinnassa vastaava viimekätinen punninta on sen sijaan tehtävä rangaistussäännöksellä suojatun yksityisen edun ja sananvapauden välillä (HE 54/2002 vp, s. 93/II).

Sananvapauslain perusteluissa (HE 54/2002 vp, s. 71/I) on lueteltu keskeisimmät rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teot, jotka perustuvat tai voivat perustua viestin sisältöön (kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:8), sotaan yllyttäminen (RL 12:2), vakoilu (RL 12:5), törkeä vakoilu (RL 12:6), turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:7), tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:8), julkinen kehottaminen rikokseen (RL 17:1), uskonrauhan rikkominen (RL 17:10), väkivaltakuvauksen levittäminen (RL 17:17), sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen (RL 17:18), sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito (RL 17:19), sukupuolisiveellisyyttä loukkaava markkinointi (RL 17:20), sukupuolisiveellisyyden julkinen loukkaaminen (RL 17:21), yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (RL 24:8), kunnianloukkaus (RL 24:9), törkeä kunnianloukkaus (RL 24:10), markkinointirikos (RL 30:1), kilpailumenettelyrikos (RL 30:2), yrityssalaisuuden rikkominen (RL 30:5), vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle (RL 34:9a), salassapitorikos (RL 38:1), salassapitorikkomus (RL 38:2), henkilörekisteririkos (RL 38:9), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5), tekijänoikeusrikos (RL 49:1), kurssin vääristäminen (RL 51:3), törkeä kurssin vääristäminen (RL 51:4) ja arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos (RL 51:5).

Sananvapauslain perusteluissa ei ole mainittu laitonta uhkausta esimerkkinä sananvapausrikoksesta. Sanamuodosta on kuitenkin pääteltävissä, että luettelo ei ole tyhjentävä. Jos syyttäjä nostaa ilman valtakunnansyyttäjän määräystä syytteen virallisen syytteen alaisesta rikoksesta, jota tuomioistuin pitää julkaistun viestin sisältöön perustuvana ja siten valtakunnansyyttäjän yksinomaiseen syytetoimivaltaan kuuluvana, syyte on jätettävä tutkimatta (KKO 2008:49).

Valtakunnansyyttäjän ohjeen mukaan syytevalta kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisestä, jotka ovat asianomistajarikoksia, kuuluu (paikallis)syyttäjälle. Rikoslain 24 luvun 12 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä voi kuitenkin määrätä syytteen nostettavaksi kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisestä ja näiden törkeistä tekemuodoista, vaikka asianomistaja ei olisi ilmoittanut rikosta syytteeseen pantavaksi,

jos rikos on tapahtunut joukkotiedotusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Vastaavaa viittausta valtakunnansyyttäjän syyteoikeuteen ei ole säädetty laitoman uhkauksen syyteoikeutta koskevassa rikoslain 25 luvun 9 §:ssä, vaikka myös laiton uhkaus on lähtökohtaisesti mahdollista tehdä joukkotiedotusvälinettä käyttäen.

Tulkinnan sananvapauslain mukaisen syyteoikeussäännöksen soveltamisesta yksittäisessä rikosasiassa tekee tuomioistuin, viime kädessä korkein oikeus. Korkein oikeus ei käsitellyt laittonta uhkausta sananvapauslain mukaisena rikoksena käsitellessään (virallisen) syyttäjän oikeutta nostaa syyte erittäin tärkeän yleisen edun sitä edellyttäessä ennakkopäätöksessään KKO 2013:50.

2.5 Työelämän lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielien, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lakia esitöiden mukaan lakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan. Lain soveltamisalan lähtökohtaisesti laajuudesta huolimatta pääosaa lain säännöksistä sovelletaan vain viranomaisiin, koulutuksen järjestäjiin ja niiden ylläpitämiin oppilaitoksiin, työnantajiin sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajiin sen mukaan kuin lain eri säännöksissä ehdotetaan säädettäväksi.

Laissa tarkoitettua syrjintää on myös häirintä. Lain 14 §:n mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy edellä mainittuun 8 §:ssä tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Lain esitöiden mukaan säännös koskisi työnantajan vastuuta sellaisissa tilanteissa, joissa häirinnän kiellon rikkoja on toinen työntekijä (HE 19/2014 vp., s. 79/I).

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai työnantajan vastatoimien kohteeksi, voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tällaisen asian voi asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset.

Työntekijään tai viranhaltijaan kohdistettu järjestelmällinen tai joukkoistettu häirintä tai viha- viestintä tai häirintä käynnistyy usein internetin keskustelupalstoilla siten, että siellä kehoitetaan lähettämään loukkaavaa palautetta työtehtävää tai virkatointia suorittavalle henkilölle tai jaetaan

yksityiselämän suojaa loukaten kyseisen henkilön yhteystietoja tai yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja. Jos tapaus saattaa täyttää häirinnän määritelmän, syrjinnän uhriksi joutunut henkilö voi ottaa yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun tai pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään jatkamasta tai uusimasta syrjintää.

Loukattu voi myös pyytää palvelun tarjoajaa poistamaan loukkaavat viestit. Jos tähän ei suostuta, kyse voi olla syrjinnästä palvelun tarjoajan taholta, mihin voidaan puuttua yhdenvertaisuuslain keinoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tällöin asianomistajan suostumuksella viedä asian lautakunnan käsiteltäväksi häirintänä eli syrjintänä palvelujen tarjonnassa.

Myös työnantajalla on yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa velvollisuus puuttua häirintään esimerkiksi pyytämällä palvelujen tarjoajaa poistamaan loukkaavat viestit yhdenvertaisuuslain vastaisena syrjintänä.

Tasa-arvolaki

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986) kieltää syrjinnän sukupuolen perusteella. Lain 7 § sisältää samanlaiset syrjintää koskevat kiellot kuin yhdenvertaisuuslaki.

Lain määrittelee myös, mitä kyseisessä laissa tarkoitetaan sukupuoleen perustuvalla häirinnällä. Sillä tarkoitetaan henkilön sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää ei-toivottua käytöstä, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista ja jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan tämän henkistä tai fyysistä koskemattomuutta ja jolla luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri. Tällainen käytös ilmenee esimerkiksi halventavana puheena toisesta sukupuolesta ja muuna toisen sukupuolen alentamisena (HE 195/2004 vp., s. 28/I).

Työnantajan menettelyä on pidettävä laissa kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Työnantajan velvoite koskee lain esitöiden mukaan häirintää, johon työntekijä joutuu työssään. (HE 195/2004 vp., s. 34/II).

Myös tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa lain säännösten vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi sovintoa, kieltä tai uhkasakon määräämistä varten.

Työturvallisuuslaki

Työturvallisuuslaissa (738/2002) on säännöksiä työnantajan velvollisuuksista häirintätilanteissa sekä väkivallan uhasta työpaikalla. Lakia sovelletaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Lain 8 §:ssä on yleissäännös työnantajan huolehtimisvelvollisuudesta. Jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on lain 28 §:n mukaan asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on lain 27 §:n mukaan järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Lain esitöiden mukaan väkivallan uhkaa esiintyy eniten poliisi-, vartiointi-, sairaanhoito-, sosiaali-, ravintola-, myynti- ja liikealalla. Usein on kyse työstä, jossa joudutaan kohtamaan väkivaltainen asiakas. Väkivaltatilanteisiin voivat myötävaikuttaa fyysisen työympäristön

rakenteet sekä riittämätön tilanteen hallinta (HE 59/2002 vp., s. 42). Tällaisilla aloilla työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen. Myös tilanteiden ennakointiin tulee olla menettelytapaohjeet.

Työturvallisuuslain 25 §:ssä säädetään työntäjän velvollisuuksista työntekijän terveyttä vaarantavan työn kuormitustekijöiden välttämisestä ja vähentämisestä. Terveyttä vaarantava kuormittuminen voi olla haitallista fyysistä tai psyykkistä kuormittumista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteen. Työtehtävä tai julkinen luottamustoimi on voitava suorittaa ilman asiattomia häirintää tai pelkotiloja aiheuttavaa väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaamista. Tämä koskee kattavasti työ- ja virkatehtäviä kuten erilaisia palvelu- ja asiakaskohtaamisia työalasta riippumatta, sekä erilaisia julkisia luottamustehtäviä.

Esitys on myös osa hallitusohjelman tavoitetta puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä. Viranomaisten ja poliittisten päättäjien toimiin kohdistuva keskustelu ja arvostelu on olennainen osa sanan- ja mielipiteenvapautta. Julkinen keskusteluilmapiiri on kuitenkin erityisesti sosiaalisessa mediassa koventunut jaksossa 2.1 kuvailulla tavalla. Tavoitteena on perusoikeuksia kunnioittaen osaltaan vähentää ja puuttua julkisessa keskustelussa ja erityisesti sosiaalisessa mediassa esiintyviin laittoman uhkauksen kaltaisiin ääri-ilmiöihin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kenellä tahansa on oikeus tehdä poliisille ilmoitus tapahtuneesta rikoksesta. Asianomistajana olevan työntekijän ohella myös työnantajalla on siten nykyisin oikeus tehdä ilmoitus poliisille työntekijään kohdistuneesta laittomasta uhkauksesta. Ilmoitus voidaan tehdä myös ilman asianomistajan eli työntekijän suostumusta.

Poliisi arvioi rikosilmoituksen saatuaan, onko teko asianomistajarikos. Esitutkintalain 3 §:n mukaan esitutkinta toimitetaan asianomistajarikoksissa vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta on lopetettava.

Työntekijää tai julkista luottamustehtävää hoitavaa voidaan kuitenkin eri tahoilta ja eri syistä painostaa luopumaan rangaistusvaatimuksen tekemisestä. Henkilö voi kokea kohtuuttomana, että rikosprosessin aloittaminen on riippuvainen hänestä, vaikka uhkaus olisi liittynyt työtehtävän tai julkisen luottamustoimen hoitoon. Uhkauksen kohde voi myös luopua vaatimuksista koston pelossa.

Syyttäjä voi jo nykyisin nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos erittäin tärkeä yleinen etu niin vaatii. Jos esitutkinta kuitenkin lopetetaan asianomistajan rangaistusvaatimuksen puuttumisen vuoksi, työn tai julkisen luottamustoimen olosuhteet, joihin syytteen nostaminen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi voisi perustua, eivät välttämättä tule syyttäjän tietoon.

Rikosprosessin käynnistyminen voi siten näissä tilanteissa johtua osin sattumanvaraisista seikoista, jolloin vaarana on syyttämisen- ja oikeuskäytännön epäyhtenäisyys, mistä voi olla haittaa työ- ja luottamustehtävien väkivallan uhan ennalta ehkäisyn näkökulmasta.

Nykytilan ongelmana voidaan siten pitää syyteoikeusjärjestelyjä laittomissa uhkauksissa, jotka kohdistuvat henkilöön tämän työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi. Esitutinnan toimittaminen ilman asianomistajan esittämää rangaistusvaatimusta edellyttää, että laitton uhkaus säädetään näissä tilanteissa virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Lievä pahoinpitely on säädetty virallisen syytteen alaiseksi sen kohdistuessa henkilöön tämän työtehtävien vuoksi. Laittoman uhkauksen tekoilanteet ovat kuitenkin osin erilaisia kuin lievän pahoinpitelyn käsittävät tilanteet. Esityksessä kuvailluin tavoin laittomia uhkauksia kohdistetaan enenevässä määrin esimerkiksi kunnallisia luottamustehtäviä hoitaviin heidän toimintansa vuoksi. Tämän vuoksi laittoman uhkauksen ehdotettu syyteoikeussäännös ehdotetaan koskemaan myös julkisen luottamustehtävän vuoksi tehtyä uhkausta.

Julkinen intressi saattaa teot virallisen syytteen alaiseksi ei ole yhtä voimakas muun kaltaisten luottamustehtävien kuten esimerkiksi harrastukseen tai muuhun vapaa-ajan toimintaan liittyvien luottamustehtävien osalta.

Laittoman uhkauksen syyteoikeussäännös säilyisi muilta osin muuttamattomana. Laitton uhkaus olisi siten edelleen muissa tilanteissa lähtökohtaisesti asianomistajarikos. Teko olisi kuitenkin nykyiseen tapaan virallisen syytteen alainen, jos sen tekemiseen olisi käytetty hengenvaarallista välinettä tai jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Virallisen syytteen alaiseksi säätäminen tarkoittaa myös sitä, että syyte lain edellyttämässä tilanteissa lähtökohtaisesti nostetaan, vaikka asianomistaja sitä vastustaisi esimerkiksi henkilökohtaisista syistä. Virallisen syytteen alaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei asianomistajan tahdolla olisi lainkaan merkitystä. Viranomaisilla olisi jatkossakin lainsäädännön sallimissa rajoissa mahdollisuus soveltaa toimenpiteistä luopumissäännöksiä.

Esitutkinta ja syyttäjän syytteen menestyminen kuitenkin vaikeutuvat, jos uhkauksen kohde asianomistajana ei ole valmis myötävaikuttamaan asian tutkintaan ja oikeuskäsittelyyn. Asianomistajalla ei ole velvollisuutta häntä todistelutarkoituksessa kuultaessa kertoa asiasta eikä vastata häntä koskeviin kysymyksiin. Säännöksen sanamuoto ja sen esityöt osoittavat siten, että rikoslain 25 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täytyminen on riippuvainen siitä, että nimenomaan uhatulla henkilöllä on ollut perusteltu syy pelkoon vaarassa (HE 94/1993 vp., s. 110-111, ks. myös KKO 2013:50). Tämän vuoksi on keskeistä, että asianomistaja kertoo käsityksensä siitä, onko hänellä ollut perusteltu syy pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan. Ulkopuolisen esimerkiksi työnantajan tai muiden paikalla olijoiden käsitys uhkauksen tapahtumisesta ei ole riittävää. Näyttää ei voida myöskään perustaa esimerkiksi ulkoisiin vammoihin kuten vaikkapa pahoinpitelyssä. Täten asianomistajan kuuleminen esitutkinnassa olisi jatkossakin aina tarpeen asian selvittämiseksi.

Mahdollisuuksia ja keinoja asianomistajan suojeluun rikosprosessin aikana on selostettu edellä jaksossa 2.3.

On lisäksi huomattava, että virallisen syytteen alaisuus työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi tehdystä laittomasta uhkauksesta ei merkitse rikosilmoituksen tekovelvollisuutta. Toisin sanoen silloinkin, kun kyse on virallisen syytteen alaisesta rikoksesta, teon tuleminen viranomaisten tietoon ja sitä kautta tutkintaan ja syyteharkintaan edellyttäisi sitä, että joku ilmoittaa

teosta poliisille. Jos kukaan ei tee poliisille ilmoitusta, teko ei tule lainkaan viranomaisten tietoon.

Lievän pahoinpitelyssä teko ei ole virallisen syytteen alainen, jos rikoksenteekijä on työyhteisön jäsen. Vastaavalla tavalla laittoman uhkauksen osalta virallisen syytteen alaisuus on perusteltua rajata nimenomaisesti koskemaan laittoman uhkauksen tyyppitilanteita eli sellaisia, joissa rikoksenteekijä on työyhteisön ulkopuolinen henkilö. Ei ole tarpeen eikä perusteltua muuttaa laittontaa uhkausta, jonka on tehnyt työpaikan henkilöstöön kuuluva, esimerkiksi uhrin työtoveri tai esimies, virallisen syytteen alaiseksi. Esityksessä mainitut syyt, jotka puoltavat työpaikan ulkopuolisen henkilön työntekijään kohdistaman laittoman uhkauksen muuttamista virallisen syytteen alaiseksi, eivät samalla tavoin sovellu henkilöstön sisäisiin riitoihin niissäkään tilanteissa, joissa teko liittyy uhrin työtehtäviin. Työyhteisön sisäiset, laittomaan uhkaukseen kärjistyvät ristiriitatilanteet on mahdollista hoitaa työsuojelulainsäädännön avulla.

Julkisten luottamustehtävien osalta vastaavaa rajausta ei ole tarpeen tehdä. Luottamustehtävää hoitavalla ei ole samanlaista pysyvää työpaikkaa- tai yhteisöä kuin työ- tai virkasuhteessa olevalla on.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos tehostaisi yhteiskunnan reagointia työ- ja julkisissa luottamustehtävissä toimiviin kohdistunutta uhkailua vastaan ja parantaisi tällaisen käyttäytymisen uhriksi joutuvien henkilöiden asemaa.

Esitys parantaisi asiakas- ja palvelutehtävissä olevien laajojen ammattiryhmien suojaa laittoman uhkauksen kaltaiselta häirinnältä.

Sananvapaus nauttii vahvaa suojaa silloin, kun kyse on yleiseltä kannalta kiinnostavista asioista. Yhteiskunnallinen keskustelu on sananvapauden vahvimmin suojaama alue. Viranomaisiin, poliittisiin päättäjiin ja julkisuudessa toimivien henkilöiden toimiin kohdistuva keskustelu ja arvostelu on olennainen osa sanan- ja mielipiteenvapautta. Liiallinen sääntely voi johtaa demokraattisen, vallassa oleviin ja valtaa käyttäviin kohdistuvan kriittisen arvioinnin ja keskustelun vaimenemiseen (niin sanottu chilling effect).

Toisaalta erityisesti järjestelmällinen, joukkoistettu päätöksentekijöiden, viranomaisten tai julkisuudessa työssään toimivien keskustelijoiden mielipiteiden ja näkemysten halventaminen ja/tai henkilön ja hänen ominaisuuksiensa tai yksityisyytensä loukkaaminen saattavat johtaa siihen, että sekä niiden kohteet että laajat saman mieliset henkilöryhmät pidättyvät jatkossa osallistumasta keskusteluun henkilökohtaisten loukkausten ja ääritapauksissa uhkailun pelossa. Myös tällaisesta toiminnasta voi olla seurauksena niin sanottu chilling effect; keskustelun jäätyminen ja eri osapuolten perustuslaillisen oikeuden, sananvapauden rajoittuminen.

Yleinen keskusteluilmapiiiri on eri selvitysten ja tutkimusten mukaan koventunut. Kuilu ei mielipidesuuntien välillä vaikuttaa kasvaneen. Laittoman uhkauksen kaltainen väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaaminen on koventuneen keskusteluilmapiiirin ääri-ilmiö, joka ei nauti sananvapauden suojaa. Väkivallalla uhkaaminen ei ole vallanpitäjien oikeutettua arvostelua. Yhteiskuntarauhan kannalta vaarallista on myös, jos uhkailu kohdistuu viranomaistoimintaan tai sillä pyritään vaikuttamaan syyttäjä- tai oikeuslaitoksen toimintaan. Tällaisten tekojen saatta-

minen esitutkintaan virallisaloitteisesti syyttäjän toimesta korostaa tekojen moitittavuutta ja ohjaa osaltaan keskustelukulttuuria kaikkien osapuolten sanan- ja mielipiteenvapautta kunnioittavaan suuntaan.

Laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskeva muutos parantaisi uhrin asemaa ja ilmentäisi sitä, että työ- tai julkisessa luottamustehtävässä olevaan kohdistuva väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaaminen ei ole hyväksyttävää eikä se ole osapuolten yksityisasiasia. Lisäksi muutos parantaisi viranomaisten mahdollisuuksia puuttua laittomiin uhkauksiin. On oletettavaa, että muutos toisi viranomaisten käsiteltäväksi sellaisia tapauksia, jotka eivät välttämättä ole aiemmin tulleet rangaistusjärjestelmän piiriin. Pikainen puuttuminen työtehtävien tai julkisen luottamustoimen vuoksi tehtyyn henkilön uhkailuun on tärkeää ottaen huomioon, että tutkimukset antavat viitteitä siitä, että uhkailuun esimerkiksi sosiaalisessa mediassa yleensä syyllistyisi varsin pieni ihmisryhmä, jonka toiminta on kuitenkin toistuvaa tai jatkuvaa.

Laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus olisi myös se, että se parantaa kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksia käytännössä, kun he joutuvat oikeudellista käsittelyä vaativaan konfliktiin. Näin tapahtuu tilanteissa, joissa esimerkiksi pelko nykyään estää asianomistajaa vaatimasta rangaistusta asianomistajarikoksesta. Toisaalta virallisen syytteen nostaminen jatkossa tapauksissa, joissa asianomistaja ei mahdollisesti toivo rikosprosessia, voi vähentää hänen itsemääräämisoikeuttaan. Syyteoikeuden muutoksen edut on kuitenkin arvioitava mahdollisia haittoja suuremmiksi.

Sukupuolivaikutukset

Perustuslaissa perusoikeuksiin sisältyvää kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatetta on vahvistettu sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevalla 6 §:n 4 momentin säännöksellä: ”Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteenehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Säännöksessä ei ole täsmennetty niitä keinoja, joilla tasa-arvo turvataan. Tarkemmat säännökset sisältyvät lähinnä tasa-arvolakiin.

Kuten perusoikeussäännös edellyttää, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 §:llä on vahvistettu ja konkretisoitu viranomaisen tasa-arvon edistämismääräyksiä täsmentämällä tasa-arvon edistämiskeinoja. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Merkityksellistä esityksen kannalta on lakiin sisältyvä välillisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla (7 § 3 momentti). Se tarkoittaa eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2018 tuodaan esille, että häirintä, vihapuhe ja väkivalta voivat olla myös sukupuolittuneita vallankäytön muotoja, jotka ilmenevät eri tavoin ja kohdistuvat eri tavalla naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin. Lisäksi todetaan, että näiden ilmiöiden käsitteleminen sukupuolineutraaleina estää tehokkaan puuttumisen niihin. (Tasa-arvovaltuutettu 2018.)

Rikoslain säännökset ovat sukupuolineutraaleja eli sukupuolella tarkoitetaan esityksessä sekä miestä että naista. Neutraaleilla säännöksillä voi kuitenkin olla miesten ja naisten tasa-arvolaisissa mainittuja tosiasiallisia vaikutuksia, jotka ovat erilaisia miesten ja naisten kohdalla.

Väkivallan uhan on todettu olevan erityisesti naisvaltaisia palvelu-, terveys- ja sosiaalialoja koskevaa. Esityksellä laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta virallisen syytteen alaiseksi voidaan arvioida näissä tilanteissa olevan naisten asemaa parantava vaikutus.

Myös miesvaltaisissa asiakaspalvelutehtävissä laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos olisi nähtävissä myönteisenä kehityksenä. Esitys toisi parannusta myös heidän tilanteeseensa ja työoloihinsa väkivallan uhan kohteina.

Naisten aktiivisuuteen esimerkiksi toimittajina, tutkijoina tai poliitikkoina yhteiskunnallisessa keskustelussa kohdistuu useiden selvitysten mukaan miehiä useammin osin seksuaalissävyytystä rikoksella uhkaamista. Tämä ei vain loukkaa yksilön kunniaa tai yksityisyyttä, vaan on yleisemmälläkin tasolla haitallista, jos uhkausten kohteeksi joutuminen muodostuu esteeksi osallistua julkiseen keskusteluun tai tietyn aiheiden käsittelyyn julkisuudessa (niin sanottu chilling effect).

Esityksellä voikin olla huomattava vaikutus yleisten asenteiden muokkaajana. Tasa-arvobarometri 2017 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018) kuvastaa nykyisiä naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon liittyviä asenteita. Yhdeksän kymmenestä vastaajasta oli sitä mieltä, että naisten entistä aktiivisempi tulo mukaan politiikkaan on tarpeen poliittisen asiantuntemuksen monipuolistamiseksi. Tasa-arvobarometrin myönteistä kehityskulkua naisten yhteiskunnallisen aktiivisuuden ja julkiseen keskusteluun osallistumisessa eri toimijoina (poliitikkoina, toimittajina, bloggaajina yms.) on syytä edelleen edistää. Esityksen voidaan arvioida osaltaan edistävän ja parantavan tosiallisesti erityisesti naisten osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun eri toimijoina.

Yritysvaikutukset

Laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus voi jonkin verran vähentää yrityksille aiheutuvia mahdollisia kustannuksia, mutta vaikutus ei liene merkittävä kokonaiskustannuksissa.

Yrityksille rikollisuudesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitu Rikollisuustilanne 2018 –julkaisussa (julkaisun yksilöintiedot jaksossa 2.2.). Kustannuksista ei kuitenkaan ole eroteltavissa työntekijään kohdistuneesta väkivallasta yksinomaan uhkailuista, saati laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttävistä teoista, aiheutuvia kustannuksia. Vähittäiskaupan ja majoitus- ja ravintola-alaan kohdistuvia rikoksia käsitelleen toisen kansallisen yritysuhritutkimuksen 2018 (ks. jakso 2.1) vastausten mukaan kaupan alalla työntekijään kohdistuva väkivalta ja uhkailu ei pääosin ollut aiheuttanut kyselyyn osallistuvissa yrityksissä suoria kustannuksia. Näissä tilanteissa lienee kuitenkin suurelta osin ollut tilanteista, joista ei ollut aiheutunut työntekijälle sairausloman tai työkyvyttömyyden kustannuksia aiheuttavia fyysisiä vammoja.

Kyselyyn osallistuvista yrityksistä yleisimpänä häirtana (32 prosenttia) ilmoitettiin kuitenkin työntekijän kokemana pelko. Tämä tulos on merkityksellinen työtehtävistä johtuvan laittoman uhkauksen vaikutusten arvioinnissa. Jo yksinomaan väkivallan uhan aiheuttama pelko voi johtaa myös työntekijän sairauslomaan tai aiheuttaa työkyvyttömyyttä. Epäsuoria kustannuksia voi rikoksen vuoksi syntyä yrityksille myös rikoksen kohteena olleen työntekijän vaikeuksista suoriutua työtehtävistä tai vaikeuksista työvoiman saatavuudessa. Laittoman uhkauksen syyteoikeuden järjestelyn muutos voi vähentää tällaisia vaikutuksia yksittäisen työntekijän osalta,

mutta muutoksen vaikutusta epäsuorien yrityksille aiheutuvien kustannusten muodostumisessa on vaikea arvioida ilman tutkimustietoa.

Yrityksille voi syntyä esityksestä lisäkustannuksia, jos työnantaja tukee asianomistajatyöntekijää oikeudellisen avustajan aiheuttamissa kustannuksissa virallisen syytteen alaisen rikoksen oikeusprosessissa. Oikeudellisen tuen tarve voi määrällisesti kasvaa oikeusprosessiin päätyvien tapausmäärien kasvaessa. Tällaisen tuen tarjoamien ei kuitenkaan ole lakisääteistä, vaan työnantajan harkinnassa. Esityksen johdosta yrityksille oikeudellisten avun tarjoamisesta työntekijälle aiheutuvien kustannusten määrän mahdollista kasvua on siten vaikea arvioida.

Taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan

Poliisin tietoon tuli 8 846 laitonta uhkausta vuonna 2018. Rikoksista selvitettiin 4 988 ja syyttäjiä ilmoitettiin 3 390 laitonta uhkausta. Vuonna 2018 laittomasta uhkauksesta tuomittiin 642 henkilöä (tuomio päärikoksen mukaan) ja tuomioissa oli yhteensä 1 552 syyksiluettua laitonta uhkausta. Valtaosassa tapauksia seuraamus oli sakkoja, määräaikaiseen vankeuteen tuomittiin 174 tuomittua, näistä ehdottomaan vankeuteen 48. Syyte hylättiin tai asia raukesi 85 tapauksessa. Tuomioiden määrät ovat vuosina 2015–2018 vaihdelleet 600–700 tapauksen välillä vuosittain. Koska laittoman uhkauksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, sakkoa ei voida määrätä sakkomenettelyssä, vaan laittomat uhkaukset on käsiteltävä täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa.

Oikeustilastoista ei voida erotella työ- tai julkisessa luottamustehtävissä oleviin henkilöihin kohdistuvia laittomia uhkauksia muista tuomituista laittomista uhkauksista. Työ- tai julkisten luottamustehtävien vuoksi laittoman uhkauksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden määrää voidaan arvioida lähinnä vain uhritutkimusten tietojen pohjalta, joissa uhkaukseen jääviä tilanteita väkivallasta ei ole yleensä eroteltu.

Rikosuhritutkimuksen 2018 mukaan työpaikallaan tai työtehtävissään henkilöiden välistä uhkailua tai väkivaltaa oli kokenut kuusi prosenttia 15-74 vuotiaista. Luvuista ei ole eroteltavissa uhkaamisen käsittäviä tilanteita väkivallan teoista. Kuitenkin Rikollisuustilanne 2018 mukaan valtaosa (85–90 %) vähittäiskaupan ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailu tapauksista oli sekä vuosina 2010 että 2018 sanallista uhkailua ja suunsoittoa. Majoitus- ja ravintola-alalta ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista 85 prosenttia oli sisältänyt vain sanallista väkivaltaa. Kaikki sanallinen uhkailu ei toisaalta välttämättä täytä laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistöä. Näiden lukujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että rikosuhritutkimuksessa ilmoitetuista väkivalta- ja uhkaustilanteista puolet (3 prosenttia) voisi koskea lähtökohtaisesti laittoman uhkausten rikostunnusmerkistön täyttäviä tilanteita. Tällöin 15-74 vuotiaaseen väestöön suhteutettuna laittoman uhkauksen kohteeksi työpaikalla tai työtehtävissä joutuisi noin 120 000 henkilöä vuosittain. Lukuun liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä, mutta se osoittanee sen, kuinka laajaa joukkoa ongelma lähtökohtaisesti koskee.

Rikosuhritutkimusten mukaan työpaikan väkivaltatilanteista tai väkivallalla uhkailusta ilmoitetaan kuitenkin vain harvoin poliisille. Tietoja on kuitenkin vain eräitä palvelualoja koskevista erillistutkimuksista (ks. jakso 2.2.). Työntekijään kohdistunut väkivalta tai sillä uhkailu ilmoitettiin yritysuhritutkimuksen mukaan poliisille joka neljännen teon yhteydessä, häirintä tai vainominen kaupan alalla 18 prosentissa ja majoitus- ja ravintola-alalla 26 prosentissa tapauksia.

Vuonna 2018 viranomaisille ilmoitettiin laittomia uhkauksia kaikkiaan 8 800. Sitä missä määrin tapaukset koskivat työ- tai julkisten luottamustehtävien vuoksi tehtyjä uhkauksia ei ole tarkempaa tietoa.

Syyteoikeuden muutoksen vaikutuksia tapausmäärien lisääntymiseen rikosprosessin eri vaiheissa on siten hyvin vaikea arvioida. Esitys ei periaatteessa aiheuttaisi muutoksia laitonta uhkausta koskevien rikosten ilmoittamiseen poliisille. Ilmoittajana voisi nykyiseen tapaan olla kuka tahansa, asianomistajan lisäksi esimerkiksi työnantaja tai sivullinen. On todennäköistä, että kaikissa uhkauksen käsittävissä tilanteissa ei jatkossakaan tehtäisi rikosilmoitusta. Laiton uhkaus työpaikoilla asiakaspalvelutilanteissa tapahtuu yleensä verbaalisesti taikka esimerkiksi uhkauksen sisältävällä elekielellä. Teosta ei jää sen kohteeseen ulkoisia merkkejä toisin kuin esimerkiksi pahoinpitelyssä. Teon toteennäyttäminen jälkikäteen edellyttää siten usein paikalla olleita muita henkilöitä ja heidän todisteluaan tapahtuneesta, mikä todennäköisesti vähentää ilmoitushalukkuutta myös jatkossa. Sosiaalisen median kautta tapahtuvissa uhkauksissa itse teko tulee todennettua, mutta tekijän anonyymiteetti voi vähentää kohteen ilmoitusaktiivisuutta.

Asiakaspalvelutilanteissa laitton uhkaus tulisi todennäköisesti tutkittavaksi nykyiseen tapaan ainakin silloin, kun tekijä tai tekijäkumppani syyllistyy samassa yhteydessä myös muuhun rikokseen kuten näpistykseen. On lisäksi huomattava, että muun muassa ryöstöä, pahoinpitelyä ja törkeää pahoinpitelyä koskevat säännökset syrjäyttävät laittoman uhkauksen siihen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen nojalla (HE 94/1993 vp). Virkamiehen uhkaaminen väkivallalla virkatoimien vuoksi tulee rikosoikeudellisesti riittävästi arvioiduksi soveltamalla pelkästään virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevaa säännöstä (KKO 2019:31). Näissä tilanteissa laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos ei siten toisi tutkintaan varsinaisesti uusia tapauksia.

Laittoman uhkauksen osalta toimintaympäristö on kuitenkin viime vuosina muuttunut. Perinteisten asiakaspalvelutehtäviin liittyvien uhkaustilanteiden oheen on tullut kasvavasti sosiaalinen media uutena tapahtumaympäristönä. Tämä on lisäämässä laittomien uhkausten lukumäärää, vaikka sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa uhkailua voi tapahtua myös anonyymisti eikä tekijää ole aina mahdollista selvittää.

Uusien tutkittavien tapausten määrän arvioinnissa vertailukohteena voidaan tarkastella pahoinpitelyrikosten kasvun lisäystä, kun lievä pahoinpitely säädettiin lähisuhdeväkivaltatilanteissa ja työtehtävissä olevaan kohdistuneena virallisen syytteen alaiseksi. Ennen lainmuutosta vuonna 2010 lieviä pahoinpitelyjä tuli poliisin tietoon 9 516 tapausta ja lainmuutoksen jälkeen vuonna 2011 tapauksia oli 11 356.

Vuoden 2012 jälkeen pahoinpitelyrikosten määrät ovat vakiintuneet ja mm. lievien pahoinpitelyjen määrä on nykyisin palannut lainmuutosta edeltävälle tasolle noin 9 000 tapaukseen vuodessa (8 884 vuonna 2018). Työtehtävissä oleviin kohdistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeuden laajennuksen osuudesta tapausmäärien kasvuun lainmuutoksen jälkeen ei ole tietoa (Rikollisuustilanne 2017, Katsauksia 29, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti).

Esityksen tavoitteena toimintaympäristön muutosten huomioon ottamisen ohella on, että rikosilmoituksia tehtäisiin nykyistä enemmän, kun rangaistusvaatimuksen esittäminen rikoksen esitutkinnassa ei enää olisi asianomistajan vastuulla. Myöskään uhritutkimuksiin perustuvaa arviota siitä, että työpaikkaan ja -tehtäviin liittyvä väkivallalla uhkaaminen on varsin yleistä ja sitä taustaa vasten esitutkintaan tulevien uusien tapausten määrä voisi olla merkittäväkin, ei voida täysin sivuuttaa. On siten todennäköistä, että rikosilmoitusten määrä lisääntyisi nykyisestä jonkin verran. Olisi myös suotavaa, että työnantajat kehittäisivät linjauksia, joilla yhdenmukaisesti rikosilmoituksen tekemisen käytäntöjä työpaikoilla.

Merkittävimpanä erona nykysääntelyyn verrattuna esityksessä onkin se, että jatkossa lähtökohdaisesti kaikissa tapauksissa, jotka tulisivat poliisin tietoon, suoritettaisiin esitutkinta. Työ- ja julkisissa luottamustehtävissä oleviin kohdistuvien laittoman uhkausten viranomaisen tietoon

tulevia tapausmääriä voidaan pyrkiä arvioimaan pahoinpitelyrikosten edellä selostetun kasvun valossa. Laittomasta uhkauksesta on säädetty rangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta, joten teot tulisivat käsiteltäviksi tuomioistuimissa. Uudistus lisäisi siten paitsi poliisiin ja syyttäjien myös tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevien tapauksien määriä.

Jos oletetaan, että muutoksen vaikutukset tapausmääriin olisivat samaa suuruusluokkaa kuin arvioitiin olevan työntekijään kohdistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskeneessa muutoksessa vuonna 2011, lisäisi muutos poliisiin tietoon tulevia laittomia uhkauksia arviolta noin 1 200 uudella tapauksella. Syyttäjille siirtyy nykyään vajaat 40 prosenttia poliisiin tietoon tulleista rikoksista, mutta oletettavaa on, että määrä kasvaisi, kun esitutkinnan suorittaminen ei olisi enää riippuvainen asianomistajan rangaistusvaatimuksesta. Määrää voi kuitenkin myös jatkossa vähentää näyttövaikeudet ja/tai tekijän anonymiteetti. Voidaan siten arvioida, että syyttäjille voisi jatkossa siirtyä uusista poliisiin tietoon tulevista rikoksista noin puolet (600) ja tuomioistuimissa käsiteltävät asiat lisääntyisivät puolestaan 250-300 uudella tapauksella.

Jos arvioidaan, että laitton uhkauksen täysimääräisen esitutkintaan käytetään eri työvaiheiden kymmenen tuntia (vrt. HE 291/2014 vp, s. 18 liikenne rikoksen esitutkinta 10 tuntia, HE 146/2018 vp, s. 23 maahantulo kiellon rikkomisen täysimittainen esitutkinta 12 tuntia), niin 1 200 uuden esitutkintaan tuleva 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.

Syyteharkinnan ja syytteen tuomioistuinkäsittelyn kustannukset syyttäjälaitokselle on keskimäärin 526 euroa/syyte, kirjallisessa menettelyssä 131 euroa. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan laittomat uhkaukset käsitellään 90 prosenttisesti suullisessa käsittelyssä ja vain 10 prosenttia kirjallisessa menettelyssä. Jos viranomaisen tietoon tulevista uusista tapauksista noin puolet (600 tapaus) oletettaisiin siirtyvän syyteharkintaan, ja niistä valtaosa (90 prosenttia) käsiteltäisiin suullisessa käsittelyssä, syyttäjälaitoksen kustannukseksi muodostuisi 292 000 euroa.

Laitonta uhkausta koskevat asiat suullisessa pääkäsittelyssä käsitellään lähes aina yhden tuomarin kokoonpanossa, jolloin asian käsittelyn yksikkökustannus on 926 euroa. Kirjallisen menettelyn yksikkökustannus on 426 euroa/asia. Tuomioistuimille aiheutuisi mainittujen 300 uuden tapauksen käsittelystä lisäkustannus 263 000 euroa.

Arviot ovat kuitenkin luonteeltaan lähinnä suuntaa-antavia ja niihin liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi syyt joiden vuoksi yritysuhritutkimuksen mukaan ilmoituksia viranomaisille nykyään jätetään tekemättä, säilynevät ennallaan. On myös vaikea arvioida, tulisiko mahdollinen lainmuutoksen jälkeinen laitton uhkauksen tapausmäärien kasvu olemaan pysyvä. Toisaalta huomioon on otettava edellä mainittu sosiaalisen median tuoma rikoksen tekemisen toimintaympäristön muutos, joka jo sellaisenaan lisäänee laitton uhkauksen tekoilanteita nykyisestä. Tämä muutos vaikuttaa suhteellisen pysyvältä tilalta.

Laitton uhkauksista tehtyjen rikosilmoitusten mahdollinen lisääntyminen saattaisi vaikuttaa lähestymiskieltoasioiden lisääntymiseen. Samalla kun laitton uhkauksesta tehtäisiin rikosilmoitus, vireille saatettaisiin laittaa myös lähestymiskiellon määräämistä koskeva hakemus käräjäoikeudessa. Esitys saattaa siten jossain määrin lisätä myös lähestymiskieltoja. On kuitenkin arvioitu, että jos asiat pystytään käsittelemään yhdessä, lähestymiskiellon käsitteleminen syyttäjävetoisen laitton uhkauksen yhteydessä kuormittaisi tuomioistumia vähemmän kuin lähestymiskiellon käsittely, jossa asianosaiset ovat ilman avustajaa (vrt. HE 19/2013 vp.).

Asianosaisen eli sekä vastaajan että asianomistajan avustamisesta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa. Esityksen eräänä liitännäisvaikutuksena voi olla oikeusapulain mukaisten avustajan määräämisten yleistyminen ehdotuksen alaan kuuluvissa laittoman uhkauksen tapauksissa, jos rikosilmoitusten ja siten myös tuomioistuimiin tulevien tapausten määrä lisääntyisi.

Oikeusapulain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan oikeusapuun ei kuitenkaan kuulu avustaminen yksinkertaisessa rikosasiassa, jossa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta tai jossa muutoin odotettavissa olevaan rangaistukseen ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä. Laittoimiin uhkauksiin liittyvät näyttökysymykset esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa saattavat aiheuttaa sen, että tekojen luonteesta johtuen asioita ei aina voida pitää yksinkertaisina rikosasioina, vaan niihin tulee määrättäväksi oikeudenkäyntiavustaja nykyistä useammin. Avustajan määräämisten lisääntyminen riippuisi siten jatkossa siitä, miten näitä avustajan määräämisen edellytyksiä käytännössä sovellettaisiin ehdotuksen kattamiin tapauksiin.

Valtion palveluksessa olevin asianomistajiin sovelletaan lisäksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua lakia (269/1974). Vastaavan sääntelyn sisältää laki eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntaliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnan tai kuntaliiton varoista (21/1984). Lakien soveltamisalaan kuuluu laiton uhkaus (HE 190/1986 vp., s. 6/I).

Valtion ja kuntien palveluksessa olevien asianomistajien mahdollisuudet saada oikeudenkäyntiavustaja ovat siten jossain määrin muita asianomistajia laajemmat. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n lisäksi heitä koskee edellä mainittujen lakien erityissäännökset, joiden nojalla tuomioistuimen on määrättävä tällaiselle asianomistajalle pyynnöstä oikeudenkäyntiavustaja, jos asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeistä, ettei hän kykene ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan asian käsittelyssä. Asianomistajalle on myönnettävä vapautus oikeusapulain 4 §:ssä tarkoitetuista maksuista ja kustannuksista edellyttäen, että hänen oikeusturvansa toteuttaminen sitä vaatii rikoksen vakavuuden, rikoksella aiheutettujen vahinkojen tai muun erityisen syyn vuoksi.

Laittoman uhkauksen säätäminen virallisen syytteen alaiseksi ei muuttaisi nykytilannetta edellä mainittujen oikeusapua, oikeudenkäynnissä avustamista tai lähestymiskieltoa koskevien lakien soveltamisen osalta. Lisäkustannuksia voi kuitenkin aiheutua, jos laittomien uhkausten tapausmäärät tuomioistuimissa merkittävästi lisääntyvät syyteoikeuden muutoksen mahdollisesti aiheuttaman ilmoitusaltiuden kasvun vuoksi. Tapausmäärien ja siten kustannusten mahdollista kasvua on edellä kuvatuin tavoin vaikea arvioida, mutta kustannusten kasvua ei tässä vaiheessa arvioida merkittäväksi.

Mahdollisista rikosprosessiin tulevista uusista tapauksista saatetaan vuosittain tuomita joitakin yksittäisiä ehdottomia vankeusrangaistuksia ja tuomittu sakko saatettaisiin joissain yksittäistapauksessa muuntaa vankeudeksi. Tällaisten uusien tapausten määrän voidaan olettaa jäävän hyvin vähäisiksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kunnianloukkaus ja yksityiselämään koskevan tiedon levittäminen ovat lähtökohtaisesti asianomistajarikoksia. Syyteoikeus kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä on nykyisin rikoslain 24 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin valtakunnansyyttäjällä, jos teko on tehty joukkotiedostusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Esityksessä ei ehdoteta syyteoikeusäännösten muuttamista kunnianloukkauksrikoksissa eikä yksityiselämää koskevaan tiedon levittämisessä. Laiton uhkaus on näihin rikoksiin verrattuna asettaa moitittavampi teko. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos, joka loukkaa välillisesti myös henkeä ja terveyttä. Suojeltavan oikeushyvinä kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä on puolestaan yksilön integriteetti ja intimitteetti, jolloin on perusteltua, että oikeusprosessin eteenpäin vieminen niissä on lähtökohtaisesti asianomistajalla.

Laittomasta uhkauksesta on säädetty rangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta, kun taas kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä on perusmuodossaan säädetty rangaistukseksi sakkoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien pitää vankeusrangaistusuhkaa ilmaisurikoksissa sananvapauden kanssa yhteensopivana vain poikkeuksellisissa tilanteissa kuten vihapuheessa tai rikokseen yllyttämisessä. Näin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on nähtävissä aste-ero toisaalta henkilön maineen suojelemisen ja toisaalta väkivallalla tai muulla rikokseen yllyttämisen uhalla. Näistä syistä vankeusuhka kunnianloukkauksrikoksen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen perustekomuodosta poistettiin lainmuutoksella vuonna 2013. Samassa yhteydessä EIT:n oikeuskäytännön huomioon ottamiseksi kumpaankin säännökseen lisättiin rangaistavuutta rajoittava säännös, jonka mukaan rikoksena 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. Laittoman uhkauksen kaltainen väkivallalla tai rikoksella uhkaaminen ei sen sijaan lähtökohtaisesti voi olla yleiseltä kannalta hyväksyttävää tai ilmaisuna tulkintakysymys, vaan se on tilanteesta ja asiayhteydestä riippumatta selkeästi ei-hyväksyttävä teko.

Viranomaisten tietoon tuli vuonna 2018 noin 4 500 kunnianloukkausta (mukaan lukien törkeä tekemuoto) ja noin 400 yksityiselämää koskevan tiedon levittämistä (mukaan lukien törkeä tekemuoto). Esitutkintaan tulevien tapausten määrä, jos kyseiset teot säädettäisiin virallisen syytteen alaisiksi - vaikkakin työtehtävissä ja julkisessa luottamustehtävissä oleviin rajoitettuna - saattaisi siten olla varsin merkittävä. Näin erityisesti jos syyteoikeuden muutos entisestään lisäisi ilmoituksia viranomaisille. Huomioon on myös otettava lakivaliokunnan aikaisempi pidättyväinen kanta syyteoikeutta koskevaan muutokseen esimerkiksi subjektiivisesti värittyneen kunnianloukkauksen osalta (ks. LaVM 21/2010 vp, esityksen jaksossa 2.2).

Jos kyseiset rikokset muutettaisiin nykyistä laajemmin virallisen syytteen alaisiksi, niitä koskisi julkisten viestien ja ilmaisujen osalta sananvapauslain 24 §:n mukainen syyteoikeusjärjestely tai ainakin eri syyteoikeusäännösten välinen suhde tulisi tarkasteluun. Lain 24 §:n 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta sekä tällaiseen rikokseen liittyvästä päätoimittajarikkomuksesta. Valtakunnansyyttäjä määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että valtakunnansyyttäjä jatkossa käsittelee työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi tapahtuneet, julkaistuun viestiin perustuvat kunnianloukkausta tai yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevat syyteasiat säännönmukaisesti näitä rikoksia koskevien syyteasioiden merkittävän määrän vuoksi. Sanavapauslain 24 §:n mukaisen syyteoikeusjärjestelyn muuttamisessa olisi kyse periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta. Tällaista muutosta ei ole perusteltua tehdä nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä vain muutaman, mutta sitäkin yleisemmän sananvapausrikoksen osalta. Kyseisten sananvapausrikosten syyteoikeusjärjestelyjä voi olla perusteltua arvioida, kun sananvapauslaki jatkossa uudistetaan kokonaisuudessaan.

5.2 Laittoman uhkauksen syyteoikeus Pohjoismaissa ja Saksassa

Ruotsi

Laiton uhkaus (olaga hot) on Ruotsissa säädetty rangaistavaksi rikoskaaren (brottsbalk) 4 luvun 5 §:ssä. Sen mukaan jokainen, joka uhkaa toista rikoksella tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan uhatussa vakavaa pelkoa tämän tai toisen henkilön turvallisuuden, omaisuuden, vapauden tai rauhan johdosta. Uhatun ei tarvitse itse tuntea pelkoa, vaan riittää että uhkaus on luonteeltaan sellainen, että se yleensä aiheuttaa pelkoa. Kyseessä on niin sanottu abstrakti vaarantamisrikos. Rangaistus on sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Vakavasta tekemuodosta rangaistus on vankeutta vähintään yhdeksän kuukautta ja enintään neljä vuotta. Rikoksen vakavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota, jos uhkaa on tehostettu merkittävästi aseilla, räjähteillä tai replika-aseella tai voimankäytöllä taikka jos teko on muuten ollut luonteeltaan erityisen vakava taikka jos teko on ollut erityisen häikäilemätön tai vaarallinen.

Syyteoikeudesta säädetään rikoskaaren 4 luvun 11 §:ssä. Sen mukaan laiton uhkaus on virallisen syytteen alainen rikos.

Norja

Uhkaus (trusler) on Norjassa säädetty rangaistavaksi rikoslain (straffeloven) 263 §:ssä ja vakava uhkaus (grove trusler) 264 §:ssä. Henkilö, joka sanoin tai teoin uhkaa rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhkaus voi aiheuttaa vakavaa pelkoa, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Riittävää on, että teko on omiaan aiheuttamaan pelkoa. Vakavasta uhkauksesta säädetään seuraamukseksi enintään kolme vuotta vankeutta. Uhkauksen vakavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko uhkaus suunnattu puolustuskyvyttömään henkilöön, onko se tehty ilman provokaatiota tai useiden henkilöiden yhteisestä toimesta ja onko motiivina ihonväri, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto, elämäntapa, homoseksuaalisuus tai vammaisuus.

Lisäksi 265 § koskee tiettyjen ammattiryhmien erityissuojaa (særskilt vern for enkelte yrkesgrupper). Sen mukaan henkilö, joka pyrkii vaikuttamaan erityisen haavoittuvassa ammatillisessa ryhmässä toimivan henkilön ammatin harjoittamiseen, rangaistaan sakolla tai enintään kahden vuoden vankeudella. Toisen momentin mukaan erityisen haavoittuvaksi ammattiryhmäksi katsotaan terveydenhuollon ammattilaiset, jotka tarjoavat lääketieteellistä terveydenhoitoa; julkisesta liikenteestä, kuten junasta, metrosta, raitiovaunusta, bussista, lentokoneesta, taksista tai lautasta, vastaavat henkilöt sekä perus- ja keskiasteen koulutuksesta vastaavat henkilöt. Jokaisesta, joka estää toisessa momentissa mainitun henkilön ammatin harjoittamisen, voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Henkilö, joka solvaamalla tai muuten törkeän loukkaavalla puheella tai käytöksellä loukkaa edellä mainittua henkilöä tämän harjoittaessa ammattiaan, tuomitaan sakkoon.

Syyteoikeudesta säädetään yleisesti rikosoikeudenkäyntiä koskevassa laissa (Straffeprosessloven 62 a §). Sen mukaan yleisen syyttäjän on syytettävä rikoksista, jollei laissa toisin säädetä. Jos teosta säädetty rangaistus on enintään 2 vuotta vankeutta, syytettä ei ole velvollisuutta nostaa, elleivät yleiset näkökohdat (allmenne hensyn) vaadi syytteeseen nostamista. Yleisten seikkojen arvioinnissa painoa annetaan muun muassa rikoksen törkeydelle, yleiselle lainkuuliaisuudelle tai sille pyytääkö asianomistaja, muu vahinkoa kärsinyt tai viranomainen, jota asia koskee, syytteen nostamista.

Tanska

Tanskan rikoslain (straffelov) 266 §:ssä säädetään rangaistavaksi uhkaus (trusler). Sen mukaan jokainen, joka uhkaa tehdä rikoksen tavalla, joka aiheuta vakavaa pelkoa jonkun toisen elämästä, terveydestä tai hyvinvoinnista, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi 136 §:ssä säädetään rangaistavaksi julkinen kehoitus rikoksen tekemiseen. 266 a §:n mukaan henkilö, joka julkisesti antaa lausuntoja, joilla tavoitellaan tai kehoitetaan väkivaltaan tai ilkeilyä ja teko ei ole 136 ja 266 §:n mukaan rangaistava, tuomitaan sakkoon tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen. Uhkauksen osalta syyteoikeudesta säädetään rikoslain 275 §:ssä, jonka mukaan 266-266 b § ei ole asianomistajan syyteoikeuden alainen. Uhkaus on siten yleisen syytteen alainen rikos Tanskassa.

Saksa

Saksan liittotasavallan rikoslain (Strafgesetzbuch, StGB) uhkausta koskevan sääntelyn § 241 (Bedrohung) mukaan se, joka uhkaa tehdä henkilöä tai hänen läheistään vastaan suunnatun rikoksen, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Rikoksella (Verbrechen) tarkoitetaan rikosta, josta voi seurata vähintään kaksi vuotta vankeutta. Samoin rangaistetaan henkilöä, joka tietäen ja tahtoen väittää toiselle, että tätä tai tämän läheistä vastaan suunnattu rikos on toteutettavissa. Kyseessä on abstrakti vaarantamisrikos, eli riittää, että teko on omiaan aiheuttamaan kohteessa pelkoa. Uhkaus on Saksassa yleisen syytteen alainen rikos.

Helmikuussa 2020 annettiin viharikosten vastainen lainsäädäntökokonaisuus valtiopäiville. Yhtenä toimenpiteenä ehdotetaan rikoslain uhkausta koskevan säännöksen muuttamista. Pykälään ehdotetaan uutta momenttia, joka koskee henkilön tai hänen läheisensä seksuaalista itsemääräämistä, ruumiillista koskemattomuutta, henkilökohtaista vapautta tai näitä vastaavalla rikoksella uhkaamista. Teosta olisi tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Jos teko tehtäisiin julkisesti, kokouksessa tai kirjoituksessa, rangaistus olisi sakko tai kaksi vuotta vankeutta.

Samalla nykyinen astetta vakavammalla rikoksella uhkaamista koskevan rikoksen enimmäisrangaistus ehdotetaan korotettavaksi kahteen vuoteen vankeutta. Jos teko tehtäisiin julkisesti, kokouksessa tai julkaisemalla tai levittämällä mediassa, rangaistus olisi lakiehdotuksen mukaan sakko tai kolme vuotta vankeutta.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

Rikoslaki

25 luku. Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §. *Syyteoikeus.* Esityksessä ehdotetaan, että laitton uhkaus säilyisi lähtökohtaisesti asianomistajarikoksena, mutta rikoslain 25 luvun 9 §:n syyteoikeutta koskevaa säännöstä muutettaisiin

niin, että henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistettu laiton uhkaus säädettäisiin virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Pykälän 1 momentti säilyisi asiallisesti muuttamattomana, mutta kirjoitettaisiin nykyisin vakiintuneeseen tapaan niin, että mainittaisiin tilanteet, milloin syyttäjä saa nostaa syytteen. Ehdotetun 1 momentin mukaan syyttäjä saa nostaa syytteen tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen pantavaksi taikka pakottamisen tai laittoman uhkauksen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Muutettavaksi ehdotetussa 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että syyttäjä saa lisäksi 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.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi asiallisesti muuttamattomana uudeksi 3 momentiksi. Momentissa säädettäisiin lapsen omavaltaisen huostaanoton syyteoikeudesta.

Laittoman uhkauksen tyyppitilanne on vanhastaan yksityisten ihmisten väliset kiista- ja riitatilanteet, joissa esitetään suullisesti uhkauksia kahden kesken tai pienessä ryhmässä. Käytännössä kyse on usein erilaisista humalassa tehdyistä uhkailemisista hyvin vähäisen ärsykkeen laukaisemina tai joskus ilman ulkoista syytä. Kyseisen kaltaisilla teoilla ei ole tarkoituksenmukaista kohtuuttomasti rasittaa viranomaiskoneistoa ja ne on siten perusteltua säilyttää pykälän 1 momentissa nykyisin säädettyyn tapaan asianomistajarikoksina.

Jatkossakin voi kuitenkin esiintyä nykyisin 1 momentissa säänneltyjä tilanteita, joissa erittäin tärkeä yleinen etu saattaa vaatia virallisen syytteen nostamista. Kyse voi olla erityisen törkeästä rikoksesta, vaikka uhkausta ei tehtäisi työ- tai julkisen luottamustehtävän vuoksi. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi uhkauksen kohdistuminen alaikäiseen tai muutoin erityisen suojatommassa asemassa olevaan tai vajaakykyiseen henkilöön. Myös hengenvaarallista välinettä käyttäen tehtyä tekoa koskeva erityissääntely on perusteltua säilyttää.

Muutetun 2 momentin mukaan esitutkinnan toimittaminen ja syytteen nostaminen henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistetun laittoman uhkauksen vuoksi ei siten enää jatkossa edellyttäisi asianomistajan rangaistusvaatimusta. Rikosilmoituksen mainitusta teosta voisi nykyiseen tapaan tehdä sekä asianomistaja itse, työnantaja että kuka tahansa sivullinen.

On huomattava, että kun kyse olisi virkamiehistä, heitä koskee jo nykyisin tietyiltä osin virkamiehen vastustamista koskevat rikoslain 16 luvun kriminalisoinnit väkivallalla uhkaamisesta silloin, kun kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Kun kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä, nyt ehdotettavaa pykälää sovellettaessa merkitystä ei olisi henkilön työ- tai virkamiesoikeudellisella asemalla, vaan ”ilmaisu työtehtävän vuoksi” soveltuisi yhtä hyvin työ-, sopimus- sekä virkasuhteessa kuin myös työharjoittelussa oleviin henkilöihin (vrt. HE 78/2010 vp., s. 25/II). ”Työ” olisi tässä yhteydessä yleiskielinen kaikkea työtä juridisesta laadusta riippumatta koskeva ilmaisu.

Pykälän soveltamisalaan lukeutuisi käytännössä esimerkiksi palvelutyö, terveydenhuollon ja sosiaalialan työ, kuljetus- ja liikennetyö sekä kaupallinen työ. Terveystieteiden alalta pykälän soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi sairaalapalvelut, lääkäripalvelut, muut terveydenhuoltopalvelut ja sairaankuljetuspalvelut, poliklinikat ja muu potilaiden vastaanottotyö, työ osastoilla

ja kotisairaanhoido. Vastaavasti sosiaali- ja työvoima-alan asiakastyöstä sosiaalitoimen asiakaspalvelut, majoituksen sisältävät sosiaalipalvelut, kehitysvammalaitokset, päihdehuoltolaitokset, ensi- ja turvakodit, muut laitokset ja asumispalvelut (pakolaiskeskukset, päihdeongelmaisten hoitokodit, ensisuojaajat, selviämisasemat) ja työvoimahallinnon asiakaspalvelut sekä kotipalvelut kuuluisivat sääntelyn soveltamisalaan siltä osin kuin kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä.

Kaupan alalta säännöksen soveltamisalaan lukeutuisi esimerkiksi erityisen häiriöalttiit elintarvikkeiden, juomien ja tupakan vähittäiskauppa mukaan lukien esimerkiksi kioskit sekä apteekit. Esimerkkejä työtehtävistä olisivat kassanhoitajat ja myymälävahtimestarit.

Hotelli- ja ravintola-alalta esimerkkejä työtehtävistä olisivat anniskeluravintoloiden tarjoilijat ja hotellien siivoajat ja kuljetusalalta taksinkuljettajat. Opetustehtävätkin kuuluisivat pykälän soveltamisalaan, joka on muotoiltu yleiseksi.

Työtehtävä on ymmärrettävä laajasti kattaen muun muassa taiteelliseksi katsottavan toiminnan. Toimittajia tai taiteilijoita, jotka nostavat keskusteluun mielipiteitä jakavia aiheita, voidaan uhkailla laittoman uhkauksen tunnusmerkistön toteuttavalla tavalla. Erityisen suojattomassa asemassa ovat niin sanotut free-lance toimijat tai yksin toiminnalla tai yritysmuodossa työskentelevät, joilla ei ole työyhteisön ja työnantajan toimien antamaa suojaa.

Ehdotettu ilmaisu ”työtehtävän vuoksi” rajaisi toisaalta säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle teot, jotka eivät liity uhrin työtehtäviin. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, jotka tapahtuisivat työpaikalla, mutta liittyisivät osapuolten väliseen muuhun kuin työntekoon liittyvään suhteeseen (esimerkiksi parisuhdekiistat).

Pykälään ehdotetaan säädettäväksi, että teko olisi nykyiseen tapaan asianomistajarikos, jos rikoksentehtäjä kuuluisi työpaikan henkilöstöön. Vastaavanlainen rajausta säädettiin työtehtävässä olevaan kohdistuvaa lievää pahoinpitelyä koskevaan säännökseen eduskuntakäsittelyn aikana. Pääosa laittomista uhkauksista koskee työpaikan ulkopuolisen taholta tulleita uhkauksia. Työpaikan henkilöstön sisäiset laittomat uhkaukset ovat yleensä yksittäistapauksia. Riittävänä voidaan pitää, että työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädännön nojalla työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden keskinäisistä suhteista ja turvallisuudesta työssä. Tällaisissa tilanteissa uhri itse tai työnantaja voisi nykyiseen tapaan tehdä asiasta rikosilmoituksen ja uhri asianomistajana vaatia rangaistusta tekijälle.

Ehdotetun 2 momentin mukaan syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 11 §:n määritellään julkista luottamustehtävää hoitava henkilö. Säännöksestä on mahdollista saada johtoa julkisen luottamustehtävän määrittelyyn. Julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan säännöksen mukaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua pykälän 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimessaan sekä 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä. Pykälän 1 kohdassa mainittuja julkisyhteisöjä ovat valtio, kunta, kuntayhtymä tai muu kuntien julkisoikeudellinen yhteistoimintaelin, eduskunta, valtion liikelaitos taikka evankelisluterilainen kirkko tai ortodoksinen kirkkokunta tai sen seurakunta tai seurakuntien yhteistoimintaelin, Ahvenanmaan maakunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos, kunnallinen eläkelaitos, Kuntien takauskeskus tai kunnallinen työmarkkinalaitos. Valtion luottamushenkilöitä ovat esimerkiksi käräjäoikeuksien lautamiehet.

Julkista luottamustehtävää hoitavaksi katsotaan nyt käsillä olevassa esityksessä myös kansanedustaja. Hyvin korkeiden luottamustehtävien kuten kansanedustajien ja valtioneuvoston jäsenten osalta teko saattaisi olla jo nykyään virallisen syytteen alainen, jos erittäin tärkeän yleisen edun arvioitaisiin sitä edellyttävän (KKO 2013:50, joka koski valtioneuvoston jäseniä).

Työ- tai julkisen luottamustehtävän hoitamisen vuoksi tapahtuneeseen laittomaan uhkaukseen saattaa liittyä tehtävän ja uhkauksen ajallisen yhteyden arviointi.

Säännöksen tyypillinen soveltamistilanne asiakas- ja palvelutyössä olisi esimerkiksi ravintoloiden tarjoilijoihin, kaupan myyjiin, terveystieteiden hoitohenkilökuntaan ja sosiaalialan sosiaalitoimintoihin kohdistuva laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttävä häiriökäyttäytyminen työtehtävää tehtäessä. Teko voisi kuitenkin tapahtua sekä asiakaspalvelutilanteessa, työsuorituksen aikana taikka myöhemmin. Syyteoikeussäännöksen soveltaminen ei siis edellytä sitä, että laittoman uhkauksen tulisi tapahtua työpaikalla.

Sosiaalisessa mediassa tapahtuva uhkaaminen on jo luonteensa vuoksi irrallaan fyysisestä työpaikasta. Samoin sähköpostitse tapahtuva uhkaaminen voi liittyä työtehtävään, vaikka se lähetettäisiin vastaanottajan yksityiseen sähköpostiosoitteeseen. Työntekijään tai julkista luottamustehtävää hoitavaan kohdistuva laitton uhkaus on päinvastoin erityistä pelkoa aiheuttavaa tapahtuessaan henkilön yksityisen elämänpiirin alueella tai kohdistuessaan siihen. On huomattava, että laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttää myös teko, jossa uhatulla on perusteltu syy pelätä jonkin toisen henkilön, kuten perheen jäsenen, turvallisuuden vaarantuvan. Laitton uhkauksen rikostunnusmerkistö ei myöskään edellytä, että rikos, jolla uhataan, olisi välittömästi toteutettavissa.

Ajallisesti myös työtehtävän ja se vuoksi esitetyn laittoman uhkauksen välillä voi kulua aikaa. Esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tapahtuva laitton uhkaus voi tapahtua paljon myöhemmin kuin esimerkiksi asianomistajan työtehtäväksi katsottava kirjoitus, tutkimuksen julkaisu tai muu julkinen esiintyminen. Myös julkisen luottamustoimen vuoksi tapahtuva laitton uhkaus voi tapahtua esimerkiksi kunnallista päätöksentekoa seuraavina viikkoina tai kuukausina. Luottamustehtävään liittyvä toiminta voi olla myös pitkäkestoinen prosessi kuten kaavoituspäätökset. Uhkauksen tulee kuitenkin jossain vaiheessa tulla uhatun tietoon (KKO 2013:50).

Asiayhteydestä on ajan kulumisesta huolimatta ja tapahtumapaikasta riippumatta yleensä pääteltävissä, että uhkaus esitetään asianomistajan työtehtävän tai julkiseen luottamustehtävään liittyvän toiminnan seurauksena. Siihen, milloin uhatulla on perusteltu syy tunnusmerkistössä tarkoitettuun pelkäämiseen, riippuu rikoksen vakavuudesta, todennäköisyydestä, ajallisesta etäisyydestä, uhkaajan ja uhatun henkilöstä, uhkaajan käytössä olevista resursseista ynnä muista seikoista. Uhkaus voidaan esittää sanallisesti ja nimenomaisesti, mutta se voi olla myös konkludenttinen. On huomattava, että laittoman uhkauksen toteutuminen ei myöskään edellytä näyttöä muusta lisämotiivista, kuten tarkoituksellisesta kostosta tai häirintätarkoituksesta; rikoksen tunnusmerkistön täyttävä uhkaus riittää.

Uhkaus ei edellytä, että nimenomaan uhkaaja henkilökohtaisesti tai yksinään omakätisesti suorittaisi uhkauksen sisältämän teon. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa järjestelmällistä ja joukkoistettua uhkaamista (niin sanottu maalittaminen).

Laitton uhkaus ovat toteutettavissa yhden henkilön toimesta, jolloin arviointi on tehtävä pitkälti yhden rikoksentehtävän toiminnan näkökulmasta. Näin on esimerkiksi selkeästi yhden henkilön kirjoituksen kuten artikkelin ollessa kyseessä. Huomioon on tosin tällöinkin otettava sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain vastuusäännökset.

Sosiaalisessa mediassa on kuitenkin tyypillistä, että kohdehenkilöön kohdistuvaan toimintaan osallistuu useita henkilöitä. Tällöin näiden henkilöiden roolit voivat tilanteesta riippuen olla erilaiset. Joskus kyse voi olla useamman henkilön toisistaan riippumattomasta toiminnasta, jolloin on luontevaa tarkastella näiden henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta lähinnä itsenäisen tekijävastuun näkökulmasta.

Monesti kysymys on kuitenkin jonkinlaisesta yhteisestä toiminnasta, jossa eri toimijoiden roolit voivat olla erilaiset. Tällaisessa tapauksessa voi olla erotettavissa uhkaavan toiminnan liikkeellepanevassa roolissa oleva henkilö tai henkilöt, jolloin toiminnan liikkeelle panon jälkeen muita henkilöitä osallistuu uhkailuun esimerkiksi internetin keskustelupalstoilla. Verkkojulkaisun keskustelupalstojen osalta on otettava huomioon sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain rajoitukset (HE 54/2002 ja PeVM 14/2002 vp), joiden mukaan keskustelupalstan ylläpitäjää ei yksinomaan asemansa perusteella voida pitää vastuullisena muiden kirjoituksista.

Useamman henkilön toteuttamaa koordinoitua uhkailua sisältävää toimintaa ja niihin liittyviä vastuukysymyksiä voidaan kuitenkin arvioida hyödyntämällä rikoslain 5 luvun osallisuussäännöksiä.

Rikoslain 5 luvun rikoskumppanuutta koskevan 3 §:n mukaan jos kaksi tai useammat ovat yhdessä tehneet tahallisen rikoksen, rangaistaan kutakin rikoksen tekijänä.

Rikoslain 5 luvun yllytystä koskevan 5 §:n mukaan joka tahallaan taivuttaa toisen tahalliseen rikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen, tuomitaan yllytyksestä rikokseen kuten tekijä.

Rikoslain 5 luvun avunantoa koskevan 6 §:n mukaan joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä, tuomitaan avunannosta rikokseen saman lainkohdan mukaan kuin tekijä. Rangaistusta määrättäessä sovelletaan kuitenkin, mitä 6 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa sekä 2 ja 4 momentissa säädetään.

Rikoslain 5 luvun rikoskumppanuutta ja varsinaista osallisuutta (yllytystä ja avunantoa) koskevissa osallisuussäännöksissä on kysymys tahallisesta myötävaikuttamisesta tahalliseen rikokseen. Edellytyksenä on ensiksikin, että rikos tai ainakin sen rangaistava yritys tehdään. Toiseksi osallisuusteolta edellytetään tahallisuutta. Tahallisuuden, joka voi asteeltaan olla mitä hyvänsä rikoslain 3 luvun 6 §:n säännöksessä tarkoitetuista tahallisuuden asteista, tulee kattaa osallisen oman toiminnan luonne, sen merkitys rikokseen myötävaikuttavana toimintana ja rikoksen toteutuminen siihen myötävaikuttavien henkilöiden toiminnan kautta. Osallinen asema määrittyy sen mukaan, onko hän saanut aikaan toisessa tai toisissa rikosentekopäätöksen, jolloin hän on yllyttäjä, onko hän keskeisellä tavalla osallistunut rikoksen toteuttamiseen, jolloin hän on tekijäasemassa, vai onko hän osallistunut rikoksen toteuttamiseen vähemmän merkittävällä tavalla, jolloin hän on avunantaja. Henkilö voi osallistua rikokseen rikoskumppanina tai avunantajana rikoksen täytäntöönpanon alkamisesta, avunantaja tätä ajankohtaa aikaisemminkin, sen päättämiseen saakka. Rikoskumppani voi esimerkiksi liittyä rikoksen tekemiseen toisten jo aloitettua rikoksen täytäntöönpanon.

Laiton uhkaus voidaan toteuttaa usean henkilön myötävaikutuksella siihen osallistuneiden eri henkilöiden toteuttaessa saman tai eri osallisuusvastuun edellytykset eli toimia edellä mainituin tavoin vastuun syntymisen kannalta eri rooleissa.

Rikoslain osallisuusoppia täydentää välillistä tekemistä koskeva sääntely rikoslain 5 luvun 4 §:ssä. Säännöksen mukaan tekijänä tuomitaan se, joka on tehnyt tahallisen rikoksen käyttäen

välikappaleena toista, jota ei voida rangaista siitä rikoksesta syyntakeettomuuden tai tahallisuuden puuttumisen vuoksi taikka muusta rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiin liittyvästä syystä. Säännöksen perusteella henkilö, joka osallisuusopillisesti olisi lähinnä yllyttäjän roolissa, voi tulla tuomituksi tekijänä, kun välikappaleena käytetty henkilö ei täytä po. rikoksen tai täyttää vain lievemmän rikoksen edellytykset.

Henkilö, joka toimii liikkeellepanijana esimerkiksi järjestelmällisen, joukkoistetun häirinnän tai uhkaamisen kaltaisessa toiminnassa, joka lukuisten menettelyyn myötävaikuttavien henkilöiden toiminnan kokonaisuutena muodostaa rikoksen, joka on vakavampi kuin kokonaisuuteen sisältyvä yksittäinen osateko, voi olosuhteista riippuen tulla tuomittavaksi tekokokonaisuudesta tekijänä, yllyttäjänä tai välillisenä tekijänä. Hän voi olla rikosoikeudellisessa vastuussa toteutetusta rikoksesta laajemmin kuin sellaiset yksittäisiin osatekoihin osallistuneet henkilöt, joiden tahallisuus ei mahdollisesti ulotu toiminnan kaikkiin osiin.

Laittoman uhkauksen lisäksi vastuuta rikoksen liikkeelle panon tähtäävästä toiminnasta voidaan vaihtoehtoisesti arvioida myös esimerkiksi julkista kehottamista rikokseen koskevan rangaistussäännöksen näkökulmasta.

Eräillä käytännön aloilla työntekijään kohdistuvaan laittomaan uhkaukseen saattaa syyllistyä myös henkilö, joka jätettäisiin syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi terveydenhuollon alalla dementikot, kehitysvammaiset, mielenterveyspotilaat taikka esimerkiksi lääkehokin vuoksi väliaikaisessa sekavuustilassa olevat potilaat. Mainitut henkilöt voivat syyllistyä laittomaksi uhkaukseksi arvioitavaan tekoon hoitolaitoksen tosiasiallisessa arkisessa hoitotyössä tai kuljetuksien ja siirtojen yhteydessä. Näissä tilanteissa suositetaan samoin kuin lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevassa hallituksen esityksessä työtehtävissä olevaan kohdistuvan lievän pahoinpitelyn osalta (HE 78/2010 vp., s. 18/11) mahdollisuuksien mukaan soveltamaan toimenpiteistä luopumisäännöksiä.

Myös rikosilmoitusten kaavamaisista tekoja mainituissa tapauksissa tulisi hoitolaitoksissa harkita alakohtaisesti ja asianomistajan oikeudet huomioon ottaen. Tällaisten tilanteiden käsittelyyn, sisäiseen ohjeistukseen ja tyyppillisten tapausten arviointiin on parhaimmat edellytykset kullakin asianomaisella toimialalla.

8 Voimaantulo

Lakiehdotus ehdotetaan tulemaan voimaan....

Rikokseen sovelletaan lähtökohtaisesti rikoslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin. Pykälän 2 momentissa säädetään lievemmän lain periaatteesta, jonka mukaan jos tuomittaessa on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Periaatetta ei yleensä sovelleta prosessuaalisiin säännöksiin, poikkeuksena kuitenkin asianomistajan ja syyttäjän syyteoikeutta koskevat muutokset (HE 66/1988 vp., s. 198, HE 44/2002 vp., s. 37, ks. myös KKO 2007:83). Rikoksen saattamista virallisen syytteen alaiseksi voidaan arvioida lainsäädännön ankaroitumisena, joten syyteoikeuteen sovelletaan rikoksen tekoajan lakia. Lakiehdotus tulee siten sovellettavaksi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

9 Suhde talousarvionesitykseen

Esityksen aiheuttamat kustannukset, jotka ei ole katettavissa nykyisillä toimintamenoilla, on tarkoitettu katettaviksi vuoden 2021 kuluessa lisätalousarviolla. Kustannuksia syntyisi jaksossa 4.2 selostetulla tavalla sekä sisäministeriön että oikeusministeriön hallinnon alalla.

Sisäministeriön toimialalla kyse olisi noin 672 000 euron vuosittaisesta lisäkustannuksesta. Syyttäjälaitoksen kustannukseksi muodostuisi 292 000 euroa. Tuomioistuimille aiheutuisi uusien tapausten käsittelystä vuosittaisena lisäkustannuksena 263 000 euroa.

Esitys liittyy vuoden 2021 ensimmäiseen/toiseen lisätalousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman Osallistava ja osallistuva Suomi mukaan hallituskauden aikana turvataan järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen liittyvien rikosten torjuntaan ja selvittämiseen riittävät resurssit sekä osaaminen. Käsillä oleva hallituksen esitys on osa hallitusohjelmassa mainittuja toimia.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Säännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2).

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut, että esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp., s. ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus. Artiklan mukaan oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Artiklan 2 kohdan mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen

tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen sananvapauden rajoittamista koskevasta ratkaisukäytännöstä ilmenee, että vihapuhe, joka saattaa loukata henkilöitä tai henkilöryhmiä, ei kuulu sananvapauden suojan piiriin (esimerkiksi *Karatepe v. Turkki*, 31.7.2007, kohta 25, *Erbakan v. Turkki*, 6.7.2006, kohdat 56 ja 57 ja *Gündüz v. Turkki*, 4.12.2003, kohdat 40 ja 41). Ihmisoikeustuomioistuin on maahanmuuttoon liittyvää poliittista kirjoittelua koskevassa ratkaisussaan asiassa *Feret v. Belgia* todennut, että rasistista syrjintää ja ulkomaalaisvihaa tulee vastustaa niiden kaikissa muodoissaan niin pitkälle kuin mahdollista ja silloinkin, kun puheella ei ole kehoitettu ryhtymään mihinkään tiettyyn väkivaltaiseen tai muutoin rikolliseen tekoon (*Feret v. Belgia*, 16.7.2009, kohta 73).

Sananvapautta koskevan 10 artiklan 2 kappaleen mukaan vapauden käyttöön liittyy ”velvollisuuksia ja vastuuta”. Esimerkiksi rasistisia tai kansallissosialistisia mielipiteitä levittäneiden henkilöiden rankaisemista on pidetty mainittua kappaletta vasten oikeutettuna. Näissä asioissa tuomioistuin voi päätyä soveltamaan 17 artiklaa, jossa säädetään ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien väärinkäytön kiellosta (Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu). EIT on kuitenkin korostanut, että 17 artikla voi tulla sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti (*Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus*, s. 872).

Sananvapauden vastapainona on tarkasteltava perustuslain 7 §:ää, jossa, säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain säännös turvaa siinä mainittuja oikeushvviä julkisen vallan toimintapiteiltä ja edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan (PeVL 26/2014 vp., s 2, HE 309/1993 vp., s. 46/I). Myös perustuslain 22 §:ssä säädetään valtion velvollisuudesta perusoikeuksien turvaamiseksi. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sekä perustuslain 22 §:stä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä on johdettavissa valtiolle positiivisia velvoitteita. EIT:n oikeuskäytännössä tapauksessa *Özgür Gündem v. Turkki* (2000) katsottiin hallitukselle syntyneen erityinen positiivinen velvollisuus ryhtyä tutkinta- ja suojelutoimenpiteisiin sanomalehteä ja sen toimittajia vastaan kohdistetun väkivallan ja pelottelukampanjan vuoksi. Tätä velvollisuutta oli laiminlyöty 10 artiklan loukkauksen konstituoivalla tavalla. Ks myös *Manole ym. v. Moldova* (2009), jossa EIT katsoi valtiolla olevan positiivinen velvoite huolehtia ensinnäkin siitä, että yleisöllä on pääsy puolueettomaan ja täsmälliseen tietoon sekä mielipiteiden ja kommenttien valikoimaan, joka heijastaa muun muassa maan poliittisten tulevaisuudennäkymien moninaisuutta, ja toiseksi siitä, että audiovisuaalisessa mediassa työskenteleviä toimittajia ja muuta henkilökuntaa ei estetä välittämästä näitä tietoja ja kommentteja. Valtion harkittavaksi jäävät ne keinot, joilla nämä tavoitteet saavutetaan (*Pellonpää-Gullans-Pölönen-Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus*, 6. uud. painos, Edita, Helsinki 2018, s. 923).

Perustuslain 7 § ja 22 § sekä edellä mainitut valtiolle asetettavat positiiviset velvoitteet suojaavat sekä henkilökohtaista turvallisuutta että sananvapauden käyttöä väkivallalta ja sen uhalta voivat olla merkityksellisiä laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevan ehdotuksen kannalta. Ky-

seessä olisivat toimet niin sanottua hiljennysvaikutusta (chilling effect) vastaan, jossa osa kansalaisista pidättyy osallistumasta julkiseen keskusteluun väkivallan uhan vuoksi. Velvoitetta valita sananvapauden turvaamiseksi tiettyjä lainsäädännöllisiä keinoja kuten syyteoikeusjärjestelyjä ei kuitenkaan perustuslain velvoitteista tai ihmisoikeussopimuksesta ole johdettavissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan syrjäntäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltä laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä 14 artiklaan on liitetty myös prosessuaalisia Aspekteja ja siihen on sisällytetty viranomaisten aktiivinen velvollisuus tutkia rikoksen mahdollisia rasistisia vaikuttimia (Secic v Kroatia no. 40116/02, 31.5.2007)

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 26 artikla sisältää laaja-alaisen ja itsenäisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksenvalvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on katsonut tämän sopimusmääräyksen edellyttävän, että suojan syrjintää vastaan tulee kattaa viranomaistoiminta kokonaisuudessaan sekä yksityisten väliset oikeussuhteet keskeisillä elämäntilanteilla, kuten työ ja asuminen. Syrjityksi tulleella on sopimuksen 2 artiklan perusteella oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot.

Perustuslain 22 § julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja edellä mainitut kansainvälisten sopimusten vastaavat velvoitteet viranomaisten toimivollisuuksista sukupuolten yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esityksen kannalta merkityksellisiä. Esitys laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta toteuttaa myös tasa-arvolain edellyttämää tasa-arvon edistämistä myös neutraalilta vaikuttavan lainsäädännön osalta. Väkivallan uhka tai sen pelko on erityisen merkittävä turvallisuutta vaarantava tekijä erityisesti eräillä naisvaltaisilla aloilla tai julkisuudessa esiintyviin taikka johtavissa asemassa oleviin naisiin kohdistuvana. Esitys on siten merkityksellinen edellä mainitulla tavalla tasa-arvon kannalta naisten asemaa tosiasialisesti parantava toimenä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n taustana on ihmisoikeussopimuksen 6 artikla (HE 309/1993 vp., s.73/I), jonka 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (civil rights and obligations) tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Määräyksen sisältö ei kuitenkaan rajoitu vain siviilioikeudellisiin vaatimuksiin, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt oikeutta lainkäyttöpäätökseen myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Sopimusmääräys puhuu kuitenkin rikosasioiden osalta selkeästi syytetyin oikeudesta

saada asiansa käsitellyksi eikä se sanamuotonsa ja vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti sovellu rikosasian asianomistajaan. Euroopan ihmisoikeussopimus ei takaa rikosasian asianomistajalle oikeutta saada esitutkinta suoritetuksi tai syyte nostetuksi toista henkilöä kohtaan joitakin henkilön hyvään maineeseen liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta (Helmerts v. Ruotsi, 29.10.1991, kohdat 27- 30).

Perustuslain 21 §:ään ei sisälly nimenomaista viittausta rikossyytteen käsittelyyn. Säännöksellä on kuitenkin tarkoitettu kattaa edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten mukainen oikeus oikeudenkäyntiin, joten tämä oikeus tulisi koskemaan myös jokaisen rikossyytteen käsittelyä (HE 309/1993 vp., s 73/II) Sopimusmääräyksen edellä kuvautuista rajauksista johtuen perustuslain 21 § ei tätä taustaa vasten koskisi asianomistajan asemaa rikosasiassa. Tästä huolimatta muun muassa asianomistajan syyteoikeutta on oikeuskirjallisuudessa perusteltu usein oikeussuojafunktiolla eli perustuslain 21 §:llä.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka (tässä) yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artikla täydentää sopimuksessa turvattuja materiaalisia ihmisoikeuksia määritteleviä sopimusartikloita edellyttämällä tehokkaita valtion-sisäisiä oikeussuojakeinoja (remedies) näitä oikeuksia koskevien loukkausten varalta.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että sanamuotonsa mukaan tulkittuna 13 artiklan voisi katsoa edellyttävän kotimaisten oikeuskeinojen olemassaoloa vain milloin loukkauksen tapahtuminen on jo vahvistettu eli muutoksenhakuvaihetta. Tällainen tulkinta olisi kuitenkin omiaan vähentämään artiklan merkitystä: oikeuskeinoja päinvastoin tarvitaan ennen muuta tilanteissa, joissa henkilö vasta tuntee oikeuksiaan loukatun. Toisaalta velvollisuus varmistaa oikeussuojatie kaikkien – täysin perusteettomienkin – ihmisoikeuksien loukkausta koskevien väitteiden varalta saattaisi merkitä valtiolle ja sen oikeuslaitokselle kohtuutonta rasitusta.

Väitetyn loukkauksen luonteella ja vakavuudella on vaikutusta siihen, millaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää. Artikla 13 saattaa vaatia myös asian tehokasta tutkintaa vastuullisten henkilöiden selville saamiseksi. Tapauksissa *Aksoy v. Turkki* (1996) tuomioistuin korosti perusteellisen syylliset henkilöt vastuuseen saattavaa tutkintaa 13 artiklan yhteydessä. Tuomioistuin viittasi siihen, että vaikka – toisin kuin on laita YK:n kidutuksenvastaisessa sopimuksessa – ihmisoikeussopimuksessa ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta tutkinnan suorittamiseksi, sellainen velvollisuus on osa 13 artiklan mukaista ”tehokasta oikeussuojakeinoa”. Tapauksessa *Z ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2001), tuomioistuin viittasi edellä selostettuihin periaatteisiin. Se täsmensi kuitenkin, että milloin kysymys on viranomaisten laiminlyönnistä suojella yksilöä toisen yksityisen henkilön taholta tulevaa uhkaa vastaan – pikemminkin kuin viranomaisten tekemiksi väitetyistä surmaamisista tai pahoinpitelyistä –, ei artikla 13 välttämättä aina vaadi viranomaisaloitteista tutkintaa. Henkilöllä tulisi kuitenkin aina olla mahdollisuus käynnistää menettely vastuun määrittelemiseksi. (Pellonpää-Gullans-Pölonen-Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uud. painos, Edita, Helsinki 2018, s. 984).

Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta johdantolauseessa 20 todetaan, että uhrin asema rikosoikeudellisessa järjestelmässä ja se, voiko uhri osallistua aktiivisesti rikosoikeudelliseen menettelyyn, vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen kansallisesta järjestelmästä riippuen, ja ne määräytyvät yhdellä tai useammalla direktiivissä kuvaillulla perusteella.

Asianomistajalla on jo nykyään käytössään sekä perustuslain että 13 artiklan edellyttämä tehokas oikeussuojakeino tutkinnan aloittamiseksi asiaomistajarikokseksi säädettyssä laittomassa uhkauksessa. Perustuslaista tai EIT:n oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä velvoitteita siitä, että oikeuden loukkauksen (tässä yhteydessä laittoman uhkauksen) tutkinnan tulisi olla viranomaisaloitteista eli tietty rikos säädetty virallisen syytteen alaiseksi. Yleisellä tasolla esityksen voidaan kuitenkin arvioida parantavan rikoksen uhriksi joutuneen oikeuden saatavuutta laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen johdosta.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Siihen liittyvä, rikoslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mainitsema lievemmän lain periaate on rikosoikeudellisten esitysten vakiintuneen tavan mukaan merkityksellinen uuden lain soveltamisen kannalta. Lievemman lain periaate edellyttää, että uutta, ankarampaa lakia sovelletaan vain lain voimaan tulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen 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 uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikosentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta 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 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

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:

Voimassa oleva laki

25 luku

Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §

Syyteoikeus

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta eikä pakottamisesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi tai ellei laittoman uhkauksen tai pakottamisen tekemiseen ole käytetty hengenvaarallista välinettä taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

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.

Ehdotus

25 luku

Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §

Syyteoikeus

Syyttäjä saa nostaa syytteen tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen 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 uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta 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
