



18.6.2012

Dnro 41/62/12

Oikeusministeriö
PL 25
00023
VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönne 3.5.2012 OM 16/41/2011 (OM025:00/2011)

Työryhmän mietintö (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja, 24/2012); Sananvapauserikokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtakunnansyyttäjänvirastolta lausuntoa otsikossa mainitun mietinnön johdosta.

1 Yleisiä näkökohtia

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida sananvapauserikoksia koskevan lainsäädännön tarkistustarpeet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta. Pyrkimyksenä on ollut luonnostella ilmaisuvapauteen liittyviä rikoksia koskevat rikoslain säännökset sellaisiksi, että niiden soveltaminen olisi linjassa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa.

Työryhmä on mietintöön sisältyvässä kattavassa analyysissään todennut, että sananvapauserikokset ovat kiinteässä yhteydessä alati kehittyvään ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Tämä luo haasteita perinteiselle rikosoikeudelle. Kansallisen lain kirjoitetut säännökset ovat aikaisemmin olleet jo laillisuusperiaatteenkin takia ratkaisutoiminnan pohjana. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat kuitenkin työryhmän toteamalla tavalla myös rikoslain tulkintaan ja näyttävät ristiriitatilanteissa ajoittain syrjäyttävän kotimaisen lain. Ihmisoikeustuomioistuimen linjaukset ovat työryhmän toteamalla tavalla heijastuneet suoraan korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöön. Nyt ne ovat työryhmän toimeksiannon mukaisesti johtamassa muutoksiin rikoslaissa.

Työryhmälle annetun toimeksiannon perusteella käy selväksi, että paineet lainsäädännön muuttamiseen tulevat ihmisoikeustuomioistuimesta. Ihmisoikeustuomioistuin on terävöittänyt ja osin muuttanutkin suhtautumistaan siihen, miten sananvapautta asianmukaisesti toteutetaan demokraattisessa yhteiskunnassa. Kaiken taustalla on siis demokratia ja sen toimivuus.

Työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Hallituk-



sen esityksen tärkein funktio on tarjota kansanedustajille riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Sen lisäksi se palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua.

Hallituksen esityksen edellä mainittujen tarkoitusten toteuttamiseksi esitykseen tulisi Valtakunnansyyttäjäviraston käsityksen mukaan asian jatkovalmistelussa sisällyttää lyhyt johdanto siitä oikeudellisesta mekaniismista, joka on nyt johtamassa esitettyihin lainmuutoksiin ikään kuin välttämättömänä seurauksena ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista.

Edellä mainittu johdanto olisi tarpeen senkin vuoksi, että asian eduskuntakäsittelyssä saattaa nousta esiin kysymys siitä, millä toimivallalla ihmisoikeustuomioistuimen "vaaleilla valitsemattomat tuomarit" voivat (edes välillisesti) asettaa demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden nimissä sopijavaltioille nyt kysymyksessä olevia uusia velvoitteita - varsinkin kun velvoitteita ei ole mahdollista perustaa suoraan ihmisoikeussopimuksen tekstin normaalisti ymmärrettävään sisältöön. Voitaan myös kysyä, missä määrin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön muutoksiin perustuva kehitys on ollut eduskunnan ennakoitavissa ihmisoikeussopimukseen liityttäessä.

Vastaavasti edellä mainittuun johdantoon tulisi sisällyttää lyhyt kuvaus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen oikeudellisesta asemasta ja suhteesta eduskuntaan sekä valtion suvereniteettiin. Tämä olisi senkin vuoksi tarpeen, että työryhmän mietinnössä on suhtauduttu hyvin vakavasti kunnianloukkausten dekriminisointia koskevaan Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselmaan 1577 (2007) "Towards decriminalisation of defamation". Päätöslauselman mukaan sananvapauden käyttämiseen liittyvistä rikoksista ei tulisi tuomita ainakaan vankeusrangaistuksia ja joka tapauksessa ne tulisi myöhemmin dekriminisoida kokonaan.

Valtakunnansyyttäjävirasto ei edellä todetuilla huomautuksillaan ja toivomuksillaan pyri riitauttamaan niitä perusteltuja johtopäätöksiä, joita työryhmän toimeksianto koskee ja joihin työryhmä on päätenyt. Pluralismin ja avarakatseisuuden vaatimukset kuitenkin edellyttävät asioiden monipuolista tarkastelua ja sitä, ettei ihmisoikeustuomioistuimen, saati Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen, kannanottoja hyväksytä demokraattisessa päätöksenteossa lainmuutosten pohjaksi kriittikittömästi ilman keskustelua. Hallituksen esityksen tulisi olla keskeisessä asemassa keskustelun herättäjänä.

2 Konkurrenssi

Työryhmä on lähetekirjeessään oikeusministeriölle todennut, ettei päällekkäisiä kriminalisointeja ole voitu välttää. Työryhmän käsityksen mukaan tätä ei kuitenkaan voida pitää suurena ongelmana, koska "rikosprosessiviranomaisilla on vankka osaaminen lainkonkurrenssiop-



18.6.2012

Dnro 41/62/12

pien soveltamisessa".

Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan lainkonkurrenssiopista ei ole juurikaan käytännön apua tilanteissa, jossa kahdella tapaukseen soveltuvalla rikostunnusmerkistöllä suojataan samaa oikeushyvää eikä kummassakaan säännöksessä ole mainintaa toissijaisuudesta tai muutakaan mekanismeja konkurrenssitilanteen ratkaisemiseksi. Tällainen tilanne on käsillä laittoman uhkauksen ja ehdotetun vainoamisen kohdalla.

Vainoamista koskevan rikoslain 25 luvun 7 a §:n yksityiskohtaisista perusteluissa ei ole ilmaistu oikeusohjetta vainoamisen ja laittoman uhkauksen välisen konkurrenssitilanteen ratkaisemiseksi. Perustelut ovat tältä osin hyvin ylimalkaiset:

"Jos vainoaja syyllistyy erityisen vakavaan laittomaan uhkaukseen esimerkiksi ampuma-aseella uhaten, on perusteltua tuomita erikseen laittomasta uhkauksesta, kun taas toisen tyyppisissä laittomissa uhkauksissa saattaa olla riittävää tuomita henkilö vainoamisesta."

Näin ylimalkaisilla lausumilla lainkäyttäjää ei juurikaan auteta hankalassa soveltamistilanteessa. Parasta olisi, jos konkurrenssitilanteet ratkaisitisiin selväsanaisesti jo säädöstekstissä. Asian jatkovalmistelussa tulisi pohtia tilanteeseen sopivaa ratkaisumallia.

3 Tahallisuus

Rikoslain 24 lukua ehdotetaan täydennettäväksi uudella viestintärauhan rikkomista koskevalla 1 a §:llä. Viestintärauhan rikkomisesta olisi kysymys silloin, kun joku "häirintätarkoituksessa" toistuvasti lähettää toiselle viestejä tai soittaa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan hänelle huomattavaa häiriötä tai haittaa.

Rikoslaisissa tarkoitustahallisuus on yleensä ilmaistu rakenteella, joka ehdotetun säännöksen kohdalla kuuluisi: "Joka häiritäkseen toista toistuvasti lähettää..." Vakiintuneesta kirjoitustavasta poikkeaminen ja vakiintuneen ilmaisutavan korvaaminen "häirintätarkoituksella" saattaa vähentää rikoslain johdonmukaisuutta siitä huolimatta, että myös ehdotetun ilmaisun tarkoituksena on kuvata tarkoitustahallisuutta.

Rikoslain 25 lukuun ehdotetaan otettavaksi uusi vainoamista koskeva 7 a §. Vainoaminen olisi käsillä, kun joku toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla vainoaa toista tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta.

Vainoamisen tunnusmerkistö koostuisi tekotapoja kuvaavista tunnusmerkeistä ja niin kutsuttua abstraktia vaaraa koskevasta on omiaan -



18.6.2012

Dnro 41/62/12

edellytyksestä. Tahallisuusvaatimuksen kannalta on omiaan - rakenne on ongelmallinen. Kiistanalaista on, koskeeko tahallisuusvaatimus sitä lainkaan.

On omiaan - tunnusmerkki liittyy rikoksen luonteeseen abstraktisena vaarantamisrikoksena. Vainoamisen rangaistavuus ei edellyttäisi tosiasiallista pelkoa tai ahdistusta. Sen sijaan teon olisi oltava luonteeltaan sellainen, että on olemassa huomattava pelon tai ahdistuksen aiheutumisen mahdollisuus.

Jussi Tapani ja Matti Tolvanen (Lakimies 5/2006 s. 841) ovat todenneet on omiaan - tunnusmerkistä seuraavaa:

"Katsomme, että on omiaan - edellytystä ei pidä lainkaan sekoittaa tahallisuusarviointiin. Kyse ei ole tahallisuuden näkökulmasta seurauksesta eikä olosuhteesta. Sen sijaan on omiaan - edellytys on rangaistavuuden objektiivinen edellytys aivan samoin kuin liikenneturvallisuuden vaarantamisessa (RL 23 luvun 1 §) asetettu edellytys, jonka mukaan menettelyn on oltava omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle. Kyseisen tunnusmerkin täyttyminen arvioidaan normatiivisesti ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta."

Asian jatkovalmistelussa saattaisi selvyden vuoksi olla paikallaan lisätä vainoamisen kriminalisoinnin yksityiskohtaisiin perusteluihin maininta siitä, miten on omiaan - edellytystä tulisi tahallisuuden kannalta arvioida.

4 Vainoaminen

Valtakunnansyyttäjävirasto yhtyy työryhmän arvioon siitä, että vainoamista koskevat tutkintapyynnöt tulisivat usein liittymään samoihin tapahtumiin, joiden perusteella nykyisin haetaan lähestymiskieltoa. Parisuhteisiin liittyviin riitaisiin eroihin kytkeytyvät tilanteet olisivat tyypillisimmin niitä, joissa väite vainoamisesta esitetään. Näissä tilanteissa rikosilmoituksilla on usein kytkentänsä myös lasten huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskeviin riitoihin. Käytännössä erityisesti vainoamiseksi väitettyjen yhteydenottojen oikeudettomuuden arviointi tulee olemaan hankalaa - varsinkin, kun oikeudettomuuden vaatimusta ei edes mainita ehdotetussa tunnusmerkistössä vastaavalla tavalla kuin muissa mietintöön sisältyvissä tunnusmerkistöissä.

Pelkästään vainoamisen tunnusmerkistön lukemalla syntyy vaikutelma, että esimerkiksi haastemiehet voisivat periaatteessa helpostikin syyllistyä virkaa toimittaessaan tunnusmerkistössä tarkoitettuun vainoamiseen. Valtakunnansyyttäjäviraston käsityksen mukaan turhilta soveltamisongelmilta voitaisiin välttyä lisäämällä tunnusmerkistöön sana "oikeudettomasti".



18.6.2012

Dnro 41/62/12

5 Punnintasäännökset ja täsmällisyysvaatimus

Työryhmä on päätenyt siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella on tarvetta tarkistaa sääntelyä yksityiselämää loukkaavassa tiedon levittämisessä ja kunnianloukkauksessa rangaistusvastuuta rajoittavaan suuntaan. Ratkaisuksi on esitetty tunnusmerkistöihin jo nyt sisältyvien rajoituslausekkeiden laajentamista ja yhtenäistämistä muotoon:

"...ei myöskään pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, muoto, toisten oikeudet sekä muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä."

Työryhmä on todennut, että ehdotettu rajoitussäännös on olennaisesti punnintasäännös. Punninnassa otetaan työryhmän arvion mukaan huomioon seikkoja, jotka ovat merkittäviä suhteutettaessa toisiinsa oikeutta yksityisyyteen ja ilmaisuvapautta sekä muitakin huomioon otettavia oikeuksia ja intressejä.

Punnintasäännökseen on pyritty tiivistämään kaikki, mitä ilmenee noin 30 vaikeasti tulkittavasta ja osin keskenään ristiriitaisesta ihmisoikeus-sopimuksen 10 artiklaa koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta. Vaikuttaa siltä, ettei näiden ratkaisujen pohjalta voida muotoilla rikossäännöstä loukkaamatta saman sopimuksen 7 artiklaan sisältyvää täsmällisyysvaatimusta ja sitä koskevaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Punnintasäännös tiivistyy sen arviointiin, *"mitä voidaan pitää hyväksyttävänä"*. Jos ehdotettua hyväksyttävyyden kriteeriä koskevaa tarkastelukulmaa laajennetaan suhteessa aikaan ja paikkaan, lienee selvää, että se voi pitää sisällään (tai ulkopuolellaan) melkein mitä tahansa. Tällaisen säännöksen soveltamisessa on kysymys pikemminkin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta kuin laillisuusharkinnasta.

Oikeusministeriö on viime aikoina esimerkiksi rahanpesuun liittyneiden kriminalisointihankkeiden kohdalla korostanut laillisuusperiaatteen merkitystä keskeisenä kriminalisointiperiaatteena ja pitänyt mahdollisena sen nojalla poiketa jopa kansainvälisistä kriminalisointivelvoitteista tilanteissa, joissa tarpeeksi selvää ja tarkkarajaista rikosoikeudellista sääntelyä ei voida vaikeuksista luoda.

Kriminalisointiperiaatteena laillisuusperiaatteen ydinsisältöön kuuluu vaatimus kirjoitetun eduskuntalain tasoisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä sekä säännöksen täsmällisyyttä koskeva vaatimus. Jälkimmäi-



18.6.2012

Dnro 41/62/12

nen on muodostunut erityisen tärkeäksi valtiosääntöiseksi rikoslainsäädäntöön kohdistuvaksi perusperiaatteeksi, joka saa tukea perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta.

Vanhastaan on lähdetty siitä, että ainakin lakimiehen tulisi pystyä ennakolta päättelemään luvallisen ja rangaistavan toiminnan välisen rajan paikka rikoslakia lukemalla. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännölle annettu painoarvo on tehnyt tämän varsinkin kunnianloukkausasioissa erittäin vaikeaksi. Tilanne ei muutu ennustettavammaksi lisäämällä rikoslakiin "punnintasäännöksen" kaltaisia yleislausekkeita.

6 Muuta

Muilta osin Valtakunnansyyttäjävirastolla ei ole mietinnön johdosta huomautettavaa tai lausuttavaa.

Valtakunnansyyttäjä



Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä



Jarmo Hirvonen