Poliisiylitarkastaja Mikko Eränen

Lakivaliokunta

lav@eduskunta.fi

Lakivaliokunnan pyyntö 18.12.2020

Poliisihallituksen lausunto: HE 226/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

1 Asia ja tausta

Lakivaliokunta on pyytänyt muun ohella Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä rikoslain (39/1889, jälj. RL) 25 luvun 9 § muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä siten, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laiton 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.

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

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

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä

Esitystä pidetään maalittamisen lainsäädännöllisessä torjunnassa tärkeänä askeleena oikeaan suuntaan. Esityksen perusteet ja tavoitteet ovat laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutostarpeeseen liittyen hyvin valmisteltuja ja pääosin sellaisenaan kannatettavia.

Esityksellä voidaan arvioida saavutettavan tuntuvaa helpotusta työtehtäväperäisen uhkailun rikosoikeudelliseen hallintaan. Esityksen kautta mm. organisaatiotason puuttumiskyky henkilöstönsä kohtaamaan uhkailuun, yhteiskunnallisen keskustelun turvallisuus, rikoksen uhrin asema ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen sekä ennustettavuus paranee. Esityksellä saavutettaneen myös ennalta estävää vaikutusta uhkaustekoihin. Uudistus kasvattaisi poliisin työmäärää lisääntyvien rikosilmoitusten muodossa. Kaikkiaan esityksen vaikutukset ovat arvioitu loogisesti ja kestävästi myös taloudellisten vaikutusten osalta.

Toisaalta on huomattava, että esitys korjaisi ns. maalittamisilmiön lainsäädännöllisiä haasteita vain pistemäisesti yhden tunnusmerkistön osalta. Kyseessä onkin ennen kaikkea uhkausperusteisen vihapuheen hallintaan liittyvä hallituksen esitys. Sen sijaan vihapuhetta käsitteellisesti laajemman maalittamisen torjunta vaatisi vielä laajempaa muutosta.

Jäljempänä tuodaan esiin erityisiä huomioita esityksestä ja kuvataan tunnistettuja keskeisimpiä tarpeita tai havaintoja maalittamisilmiöön liittyen.

2.2 Erityistä

Vihapuheesta ja maalittamisesta käsitteellisesti

Vihapuhetta tai maalittamista ei ole määritelty rikosoikeudellisesti, eikä niiden osalta ole toistaiseksi saavutettu käsitteellistä konsensusta myöskään muutoin. Hallituksen esityksessä on todettu *vihapuheen käsitettä* käytettävän julkisessa keskustelussa kuvaamaan ilmiötä, jossa loukkaavia ilmaisuja käytetään tietystä ryhmästä, yleensä vähemmistöryhmästä. Viharikosta käytetään yleisnimityksenä kaikista rikoksen tunnusmerkistön täyttävistä teoista, joiden motiivina on tietty, yleensä vähemmistöön kohdistuva viha.

Hallituksen esityksessä *maalittamisen* katsotaan olevan vihapuheen eräs muoto, jossa foorumina ovat keskustelupalstat tai muu sosiaalinen media ja jossa olisi kyse järjestelmällisestä, joukkoistetusta uhkailusta tai vainoamisesta, jossa toiminnan alkuunpanija tarkoituksellisesti osoittaa suorin kehotuksin tai piiloilmaisuin näkemystensä tukijoille tulevan uhkailun tai muun häirinnän kohteen.

Käytetystä sanamuodosta saa käsityksen siitä, että maalittaminen olisi kategorisesti ns. vihapuheen ilmenemismuoto, eli sen motiivina olisi viha ja alkujuurena sosiaalinen media. Vaikka maalittamisesta tai vihapuheesta ei ole todetusti yleisesti vakiintunutta määritelmää, Poliisihallituksen näkemyksen mukaan maalittaminen on esityksessä kuvattua moninaisempi ilmiö. Se ei ilmene aina sosiaalisessa mediassa, vaan on foorumineutraali. Se ei myöskään kytkeydy aina vihaan, väkivaltaan tai uhkailuun, vaan sen avulla pyritään vaikuttamaan kohteen tai tämän edustaman organisaation toimenpiteisiin tai päätöksentekoon erityisesti mustamaalaamisen ja halventamisen keinoin siten, että esim. viranomaisten tapauksessa virkamies luopuu virkatoimesta tai ryhtyy painostettuun virkatoimeen joko yksittäisessä tapauksessa tai laajemmin tietyn intressiryhmän tai henkilön osalta.

Motiivina ei siten ole välttämättä lainkaan viha tai keinona väkivallalla tai muulla rikoksella uhkailu, vaan laajemmin omien intressien edistäminen

(esim. poliittinen tai taloudellinen motiivi), sekä organisaatioiden luottamuksen kaventaminen. Maalittamisella pyritäänkin erityisesti vaikuttamaan yhteiskunnan keskeiseen pääomaan – luottamukseen – jonka olemassaolo on mm. poliisin toiminnan takeena välttämätön ja siten strategisessa keskiössä.

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

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

Sisäministeriön (SM) puheenjohtamana on v. 2020 perustettu työryhmä arvioimiaan maalittamisen vastaisten toimien tehostamista. Tuossa työssä on ollut sisäministeriön ja poliisin ohella edustus myös oikeusministeriöstä. Työryhmän työ on loppusuoralla ja työssä on määritetty maalittamista myös käsitteellisesti.

Työryhmässä on katsottu maalittamisen olevan toimintaa, jossa yksittäinen henkilö omin toimin tai muita mobilisoimalla käynnistää tai kannustaa yhteen kohteeseen kohdistuvan järjestäytyneen häirinnän, joka voi olla suoraa tai epäsuoraa, keinoina muun muassa mustamaalaaminen, yksityisluontoisten tietojen levittäminen tai uhkaaminen. Maalittaminen voi kohdistua myös henkilöön hänen läheistensä kautta. Maalittamisen tavoitteena on vaikuttaa ihmisiin tai yhteiskunnan rakenteisiin ja instituutioihin sekä erityisesti niitä kohtaan tunnettuun luottamukseen.

SM:n työryhmässä valmisteltu käsite(luonnos) vastaa Poliisihallituksen kantaa ja siinä on maalittamisen osalta huomioitu hallituksen esitystä laajemmin, käsitteen sisältävän myös itsenäisen toiminnan (joukkoistus ei edellytys), mustamaalaamisen (joka ei ole uhka- tai vihaperusteista) sekä sen, että maalittaminen voi tapahtua myös välillisesti eli varsinaisen kohteen läheisten kautta.

Vaikka hallituksen esitys ei vastaa kauttaaltaan maalittamisen lainsäädännöllisiin muutostarpeisiin, on se tärkeä tekijä uhkailupohjaisen vihapuheen torjuntaan. Laiton uhkaus on vainoamisen (RL 25:7a §) ja virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen, RL 16:1 §) ohella uhkaamisperusteisiin maalittamistilanteisiin tapauskohtaisesti soveltuva nimike. Kun kaksi viimeistä ovat jo virallisen syytteen alaisia, viimeistelee laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos uhkarikosten virallisen syytteenalaisuuden maalittamisen hallinnassa.

Keskeistä kuitenkin on, että suurimmalta osin maalittamisessa on uhkaamisen sijaan tai ohella kyse mustamaalaamisesta ja haitanteosta. Näihin tilanteisiin laiton uhkaus ei pääosin sovi, vaan soveltuvat nimikkeet ovat erityisesti asianomistajan syytevaatimusta edellyttävät kunnianloukkaus (24:9 §),

yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (24:8 §), näiden törkeine tekomuotoineen (24:8 a, 24:10 §:t), sekä viestintärauhan rikkominen (RL 24:1 a §). Em. nimikkeet olisi syytä saada niin ikään muutettua virallisen syytteen alaisiksi tilanteissa, joissa rikoksen kohteena on virkamies, työntekijä, luottamushenkilö tai näiden läheinen, virkamiehen, työntekijän tai luottamushenkilön työtehtäviin liittyvistä syistä.

Syyteoikeussäännöksien laajentaminen laittoman uhkauksen osalta

Maalittamisilmiöön tapauskohtaisesti mahdollisesti sovellettavat asianomistajaluonteiset tunnusmerkistöjen haasteena on, etteivät asianomistajat oikeudenkäyntien kuluriskin, prosessien pitkän keston ja erityisesti rangaistusvaatimuksesta johtuvan maalittamisen eskaloitumisuhan takia ole halukkaita vaatimaan rangaistusta. Rangaistusta vaatimalla, asia myös henkilöityy entisestään. Tällöin tapaukset eivät etene rikosoikeudellisesti, eikä olemassa olevaa oikeuskäytäntöä juuri ole, eikä nykysäännöksin ennen kaikkea synny.

Tämä voi näyttäytyä myös viestinä siitä, että maalittaminen olisi sallittua, eikä viranomaisilla ole tehokkaita keinoja puuttua siihen, joka lisää edelleen eskalaatiopotentiaalia.

Lisäksi rikosoikeudellinen puuttuminen on nyt sattumanvaraista ja riippuvainen yksittäisen asianomistajan ratkaisuista, vaikka intressi asiassa on (esimerkiksi viranomaisiin kohdistuvissa tapauksissa) virkamiestä laajempi ja organisaatiotasolla. Rangaistusta vaatimalla ja olosuhteen henkilöitymisellä virkamies myös saattaa tehdä itsensä esteelliseksi hoitamaan asianomaista virkatehtäväänsä. On kohtuutonta, että oikeudenloukkauksen kohteeksi joutunut asianomistaja ei työtehtäviensä vuoksi voi toteuttaa oikeuksiaan tai joutuu valitsemaan niiden välillä. Nykytilan perimmäinen ongelma on, että rangaistusvaatimuksen henkilöitymisestä seuraavat haitat ovat monesti asianomistajan arviossa hyötyjä suuremmat. Tilanne muuttuu kokonaan, jos vaatimusta ei tarvitse esittää, vaan kyse olisi virallisen syytteen alaisuudesta.

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

Muiden ilmiöön soveltuvien asianomistajarikosten syyteoikeusmuutostarpeiden perusteluista

Hallituksen esityksessä on perusteltu kantaa olla muuttamatta syyteoikeussäännöksiä (maalittamisen rikosoikeudelliseen puuttumiseen muutoin soveltuvissa asianomistajan syytevaatimusta edellyttävissä) kunnianloukkausrikoksissa ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisissä mm. sillä, että laiton uhkaus on vapauteen kohdistuva rikos, joka loukkaa välillisesti myös henkeä ja terveyttä.

Hallituksen esityksessä on korostettu, että kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä suojeltava oikeushyvä puolestaan on *yksilön* integriteetti ja intimiteetti, jolloin oikeusprosessin eteenpäin vieminen tulisi lähtökohtaisesti olla asianomistajalla. Näin ollen laiton uhkaus olisi näihin rikoksiin verrattuna astetta moitittavampi teko.

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

Hallituksen esityksessä on myös perusteltu pidättyväistä kantaa syyteoikeuden muutoksen laajentamiselle (RL 25:7 § ulkopuolelle) lakivaliokunnan kannanotolla kunnianloukkauksen subjektiivisesta värittyneisyydestä, joka ilmenee valiokunnan mietinnössä 21/2010 vp, koskien hallituksen esitystä laiksi rikoslain 21 luvun 16 § muuttamisesta (HE 78/2010). Lakivaliokunnan mietinnössä ja sitä edeltävässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole tarkasteltu syyteoikeusmuutoksien tarvetta maalittamisen ja siihen sisältyvän henkisen painostuksen torjumisen näkökulmasta.

Lisäksi hallituksen esityksessä on mainittu esitutkintaan tulevien tapausten määrän mahdollisen kasvun yhtenä haasteena laajemmalle syyteoikeuden muutokselle. Lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen puuttumiskyky ja oikeuden toteutuminen ei saisi olla kiinni resursseista.

Kun maalittamisen tekorypäs voi sisältää sekä uhkailua, loukkaamista, tietojen levittelyä että mustamaalaamista – olisi perusteltua – että maalittamiseen soveltuvat asianomistajarikosluonteiset osateot olisivat kategorisesti virallisen syytteen alaisia, kun rikoksen kohteena on luonnollinen henkilö tai tämän läheinen, luonnollisen henkilön työ-, virka- tai luottamistehtäviin liittyvistä syistä. Tämä olisi paitsi systemaattisuutta ja tekokokonaisuuksien seuraamusten sanktiollista ennustettavuutta palvelevaa, myös käytännön lainsoveltamistilanteita helpottavaa, sekä koko ilmiön hallintaa tukeva rakenne.

Taloudellisista vaikutuksista

Hallituksen esityksessä on todettu olevan tavoitteena toimintaympäristön muutosten huomioon ottamisen ohella se, että rikosilmoituksia tehtäisiin nykyistä enemmän. Erikseen on korostettu, että 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.

Rikosilmoituksen lisääntymisen määrän arvioinnissa on käytetty apuna lievän pahoinpitelyn syyteoikeuden muutosta. Jos oletetaan, että muutoksen

vaikutukset tapausmääriin olisivat samaa suuruusluokkaa kuin arvioitiin olevan työntekijään kohdistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskeneessa muutoksessa vuonna 2011, lisäisi muutos poliisin tietoon tulevia laittomia uhkauksia arviolta noin 1 200 uudella tapauksella.

Merkittävimpänä erona nykysääntelyyn verrattuna esityksessä onkin se, että jatkossa lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa, jotka tulisivat poliisin tietoon, suoritettaisiin esitutkinta.

Tavanomaisen laittoman uhkauksen täysimääräinen esitutkinta eri työvaiheineen voidaan rinnastaa liikennerikoksen tai esimerkiksi maahantulokiellon rikkomisen vaatimaan tutkintaan (vrt. HE 291/2014 vp, s. 18 liikennerikoksen esitutkinta 10 tuntia, HE 146/2018 vp. s. 23 maahantulokiellon rikkomisen täysimittainen esitutkinta 12 tuntia). Maalittamiskytkentäinen laittoman uhkauksen tutkinta on pääosin tätä haastavampaa. Rikokset tapahtuvat monesti tietoverkkojen välityksellä osin anonyymisti ja yksittäisessä tapauksessa saattaa olla kyse useista osateoista.

Keskimääräisen esitutkinta-ajan Poliisihallitus arvioi kaikissa tapauksissa olevan mediaanillisesti 20-25 tuntia, kun tapausten lukumääräinen painopiste on yksinkertaista vaativammissa tapauksissa. Jos varovaisuusperiaatteella arvioidaan, että maalittamistyyppisen laittoman uhkauksen täysimääräiseen esitutkintaan käytetään eri työvaiheineen 20 tuntia, niin 1 200 uuden esitutkintaan tulevan tapauksen aiheuttama työmäärän lisäys olisi 24 000 tuntia eli noin 14,63 henkilötyövuotta (htv:n laskennallinen tuntimäärä per vuosi on 1640 tuntia). Kun henkilötyövuoden hinta on palkka- ja henkilösivukulujen sekä muiden kehyslaskennan perusteena olevien kulujen osalta yht. n. 70.000 per htv, on hallituksen esityksen taloudellinen vaikutus poliisille n. 1.024.000 euroa.

Esityksessä on perusteellisesti argumentoitu syyteoikeuden muutoksen taloudelliset vaikutukset poliisin osalta. On selvää, ettei tarkkaa määrää poliisin tutkittavaksi tulevien juttujen lisääntymisestä voida antaa, jolloin joudutaan tyytymään varoivaisuusperiaatteella tehtyyn parhaaseen arvioon.

On välttämätöntä, että lainmuutoksesta syntyvät kustannukset myös kompensoidaan pysyvällä lisäyksellä poliisin toimintamenomomentille. Hallituksen esityksen mukaan sisäministeriön toimialalla kyse olisi noin 1 240 000 euron vuosittaisesta lisäkustannuksesta momentilla 26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot.

3 Lopuksi

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

Poliisihallituksen yhdessä valtakunnansyyttäjän viraston ja kaikkien käräjäoikeuksien laamannien kanssa tekemän esityksen (POL-2018-54628) yhteydessä on todettu ne ongelmat, jotka haittaavat kaikkien relevanttien rikosoikeusketjun toimijoiden (poliisi, syyttäjä, käräjäoikeudet) mielestä ilmiön hallintaa ja ennaltaestämistä. Esiin on nostettu tarpeet mm. maalittamis-

rakenteen erillisestä kriminalisoinnista ja viranomaisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan sääntelyn uudelleen tarkastelusta. Olisi toivottavaa, että esitettyjen lainmuutostarpeiden arviointia jatkettaisiin ja hallitusohjelman tärkeä tavoite puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä, saisi laittoman uhkauksen nyt käsillä olevan syyteoikeusmuutoksen ohella aikaan lainsäädännöllisiä vaikutuksia.