

## Lagutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen (RP 226/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- statsåklagare Anu Mantila, Åklagarmyndigheten
- specialsakkunnig Taru Alanaatu, Domstolsverket
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- jurist Annaliisa Oksanen, Finlands Kommunförbund
- chef för samhällsfrågor Vesa Vuorenkoski, Akava ry
- ledande expert Markku Rajamäki, Finlands näringsliv rf
- specialsakkunnig Päivi Vepsä, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- chefsjurist Timo Koskinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- advokat Ilari Lehtinen, Finlands Advokatförbund
- sekreterare Simo Ekman, Prehospitala Akutsjukvårdens Fältchefer i Finland rf
- jurist Tytti Oras, Finlands Journalistförbund rf
- rättspolitisk jurist Janne Hälinen, Finlands Juristförbund rf
- delaktighetsexpert Virva Viljanen, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf
- biträdande professor Tatu Hyttinen
- professor Päivi Korpisaari
- professor Olli Mäenpää
- professor (emerita) Terttu Utriainen
- professor Mikko Vuorenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Östra Nylands tingsrätt
- Samlingspartiet r.p

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

- Mansorganisationernas centralförbund rf
- Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- Sannfinländarna r.p.
- Centern i Finland r.p.
- Kristdemokraterna i Finland r.p.
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Svenska folkpartiet i Finland r.p.
- Suomen Syyttäjyhdistys ry
- Finlands domareförbund rf
- Tieteentekijöiden liitto ry
- Vänsterförbundet r.p.
- Gröna förbundet r.p.
- professor Johanna Niemi.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ändring av strafflagen. Bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot ändras enligt förslaget så att gärningen hör under allmänt åtal, om olaga hot riktas mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Åklagaren får också väcka åtal för olaga hot om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Lagen avses träda i kraft hösten 2021.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

(1) Åtalsrätten anger vem som får vara käreande i ett brottmål, dvs. vem som har rätt att väcka åtal för ett brott och driva åtalet i domstol. I fråga om åtalsrätten delas brotten in i brott som hör under allmänt åtal och målsägandebrott. Vid målsägandebrott får åklagaren väcka åtal bara på yrkande av målsäganden. Polisen inleder inte heller någon förundersökning om inte målsäganden yrkar på straff. Om målsäganden återtar sitt straffyrkande läggs förundersökningen ned. För att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal krävs det däremot ingen åtalsbegäran från målsäganden.

(2) Olaga hot är i dag i princip ett målsägandebrott. Med olaga hot avses enligt 25 kap. 7 § i strafflagen att någon lyfter ett vapen mot någon annan eller på annat sätt hotar någon annan med brott under sådana omständigheter att den hotade har grundad anledning att frukta för att hans eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara. Vid olaga hot enligt bestämmelsen kan det bland annat vara fråga om brott mot liv, misshandelsbrott, sabotage eller stöld- eller skadegörelsebrott.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

(3) I propositionen föreslås det att olaga hot ska höra under allmänt åtal, om gärningen har riktats mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag (25 kap. 9 § i strafflagen). Förundersökningen, åtalsprövningen och domstolsbehandlingen av brottet ska således i fortsättningen inte i dessa fall vara beroende av ett straffyrkande av målsäganden. Det omedelbara syftet med propositionen är att effektivisera väckandet av åtal för olaga hot som riktas mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag (s. 19). Man försöker på detta sätt trygga rätten att utföra arbetsuppgifter och sköta offentliga förtroendeuppdrag utan att bli utsatt för hot om våld eller något annat brott.

(4) I andra situationer än de som avses i propositionen kvarstår olaga hot i princip som målsägandebrott, med undantag för de situationer där det redan nu hör under allmänt åtal. Det kan till exempel handla om att ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid gärningen eller att ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

(5) Propositionen innehåller inga förslag till ändringar av brottsrekvisitet för olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen. Det straffbara området förblir således oförändrat.

(6) Sammantaget sett anser lagutskottet att propositionen behövs och är lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringar och kommentarer.

### ***Området för allmänt åtal utvidgas***

(7) Lindrig misshandel ändrades 2010 så att brottet hör under allmänt åtal när brottet riktas mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal (21 kap. 16 § 1 mom. i strafflagen). I det sammanhanget konstaterade lagutskottet att det i strafflagen också ingår andra målsägandebrott som kan riktas mot en arbetstagare på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter, såsom ärekränkning (24 kap. 9 § i strafflagen) och olaga hot. Utskottet konstaterade att i motsats till misshandelsbrotten som gäller liv och hälsa, gäller de ovannämnda brotten kränkning av privatliv, frid och ära eller frihet, och de kan i praktiken vara mycket olika och även subjektivt färgade. Utskottet ansåg då att det vid de här brotten fortfarande är motiverat att offret självt får bestämma om han eller hon vill inleda en straffrättslig process (se LaUB 21/2010 rd, s. 7).

(8) De grundläggande lösningarna för det olaga hot inklusive åtalsrätten för gärningen som avses i den nu aktuella propositionen stiftades på 1990-talet. Det har dock skett betydande förändringar i samhället och dess omvärld, bland annat till följd av teknikens och arbetslivets utveckling, och därför är det motiverat och nödvändigt att omvärdera bestämmelserna. Särskilt offentliga hot och hot som sker i slutna eller begränsade diskussionsforum på internet har blivit allt vanligare (se RP, s. 9).

(9) Det framgår av propositionen och av de uppgifter som utskottet fått att arbetstagare allt oftare hotas med våld eller något annat brott vid olika kund- och patientmöten som sker ansikte mot ansikte (se RP, s. 4—6). Detta försvårar arbetet inom bland annat handels- och restaurangbranschen, social- och hälsovården och räddningsväsendet, exempelvis den prehospitaled akutsjukvården. Också tjänstemän vid myndigheter, såsom polis- och justitieförvaltningen, hotas i högre grad än förut. Hoten sker inte bara ansikte mot ansikte utan också allt oftare i sociala medier. Syftet kan

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

vara att försöka skapa rädsla hos offret eller att hindra honom eller henne från att utföra en arbets- eller tjänsteuppgift. Det kan också vara fråga om en mer omfattande strävan att påverka en myndighets verksamhet eller ifrågasätta dess tillförlitlighet och opartiskhet.

(10) Det offentliga debattklimatet har hårdnat, särskilt i sociala medier, och i synnerhet offentliga förtroendevalda, journalister och forskare hotas. Syftet kan vara att störa eller hindra en person från att delta i samhällsdebatten eller att i högre grad försämra möjligheterna för personer eller grupper som representerar en viss åsikt att bedriva verksamhet. Dessa hot kan äventyra ett fungerande och störningsfritt demokratiskt beslutsfattande.

(11) Utskottet anser att denna utveckling är oroväckande, eftersom det är viktigt att man kan utföra arbetsuppgifter och sköta gemensamma ärenden utan att behöva vara rädd för att bli utsatt för hot om brott, kanske fortlöpande. Att hota med brott är olagligt och har skadliga konsekvenser inte bara för den som utsätts utan också för arbetsgemenskapen och för samhället i vidare bemärkelse.

(12) Trots att olaga hot redan i dag hör under allmänt åtal i de fall när ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver det, är tillämpningströskeln ”synnerligen viktigt allmänt intresse” enligt uppgift till utskottet i praktiken hög och förutsätter till exempel att brottet är synnerligen grovt. Detta krav är i allmänhet inte nödvändigtvis uppfyllt i de typfall där en person utsätts för ett olaga hot på grund av sina arbetsuppgifter (se RP, s. 20).

(13) Med beaktande av det som sägs ovan understöder utskottet propositionens mål att effektivisera väckandet av åtal för olaga hot som riktas mot en person som utför sina arbetsuppgifter eller som sköter gemensamma angelägenheter genom att ändra bestämmelserna så att dessa gärningar hör under allmänt åtal. Utskottet anser att det finns ett tungt vägande offentligt intresse av att förverkliga och effektivisera straffansvaret i dessa fall. Rädslan för att bli utsatt för hot, kanske fortlöpande, kan påverka viljan hos en målsägande som utför en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag att inleda en straffprocess. När det är allmänna åklagaren som för ärendet vidare underlättas målsägandens ställning, och det blir mindre fokus på offret. Ändringen av åtalsrätten är också en stark signal från lagstiftaren om att olaga hot mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag inte är godtagbart och inte är en privatsak mellan parterna. På så sätt kan ändringen också förebygga olaga hot.

(14) Lagutskottet betonar att den föreslagna ändringen inte står i strid med yttrandefriheten för den som framför hotet och inte inskränker hans eller hennes yttrandefrihet, eftersom det vid olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen är fråga om att hota med brott eller annars med våld. Sådana yttranden omfattas inte av skyddet för yttrandefriheten. Det är således inte i någon som helst situation eller på några som helst grunder godtagbart att framföra olaga hot. Rekvisitet för olaga hot uppfylls dock inte av att man gör en kritisk bedömning av hur en person utfört en arbetsuppgift eller ett offentligt förtroendeuppdrag. Detta är godtagbart och tillåtet även i fortsättningen.

(15) I 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning föreskrivs det att om det i fråga om ett lagförslag som ett utskott bereder råder oklarhet om lagförslagets grundlagsenlighet eller förhållande till fördrag om de mänskliga rättigheterna, ska utskottet begära utlåtande om saken av grundlags-

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

utskottet. Enligt den utredning som lagutskottet fått finns det inte någon sådan oklarhet i det nu aktuella ändringsförslaget gällande åtalsrätten.

### *Arbetsuppgift*

(16) Enligt det föreslagna nya 25 kap. 9 § 2 mom. i strafflagen hör olaga hot under allmänt åtal, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Arbetsuppgift definieras inte närmare i den föreslagna bestämmelsen, men i motiveringen till propositionen har man strävat efter att öppna begreppet i detta sammanhang (s. 33 och 34). Det framgår av motiveringen att man har velat ge begreppet arbetsuppgift en vid, allmänspråklig innebörd. Begreppet är således inte bundet till förekomsten av ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, utan också till exempel frilansarbete eller arbete som utförts som uppdrag hör till bestämmelsens tillämpningsområde.

(17) Arbetsuppgift kunde i lagen definieras till exempel genom en hänvisning till 47 kap. 8 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen. I punkten avses med arbetstagare den som står i ett arbetsavtalsförhållande eller i ett tjänste- eller därmed jämförbart offentligrättsligt anställningsförhållande till arbetsgivaren. Hänvisningen skulle dock avsevärt inskränka tillämpningsområdet och kretsen av skyddade i den föreslagna särskilda bestämmelsen om åtalsrätt.

(18) Utifrån inkommen utredning förordar lagutskottet att begreppet arbetsuppgift får ett så brett betydelseinnehåll som möjligt. För detta talar särskilt syftena med propositionen. Enligt utskottet är det motiverat och nödvändigt att förbättra ställningen för dem som sköter arbetsuppgifter på ett så övergripande och jämlikt sätt som möjligt. Också nya former av arbete fördunklar och ändrar det traditionella begreppet arbete och arbetsuppgift. Det skulle således vara synnerligen svårt att definiera arbetsuppgift i strafflagsbestämmelsen så att begreppet samtidigt är både noggrant avgränsat och exakt och täcker ett så omfattande område som möjligt.

(19) Enligt legalitetsprincipen ska bestämmelserna i strafflagen vara tydliga och exakta så att det går att förutse om en gärning är straffbar. Med avseende på den principen kan dock riskerna anses vara mindre i fråga om strafflagens bestämmelser om åtalsrätt än när det handlar om ändringar som gäller brottsrekvisiten. Det faktum att det i propositionen inte är fråga om en gränsdragning mellan ett straffbart och ett icke straffbart förfarande gör således begreppen i den föreslagna bestämmelsen om åtalsrätt mindre problematiska med avseende på de straffrättsliga principerna.

(20) Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att begreppet arbetsuppgift i den föreslagna bestämmelsen om åtalsrätt är tillräckligt exakt och att det är möjligt för en gärningsman att förutse åtalsrätten i bestämmelsen. Som det konstateras ovan används motsvarande ordalydelse också i den särskilda bestämmelse om åtalsrätten för lindrig misshandel (21 kap. 16 § 1 mom. i strafflagen) som stiftats redan tidigare. Enligt uppgift känner man inte till att det skulle ha förekommit problem vid tillämpningen av den bestämmelsen i åtals- eller rättspraxis. Utskottet kompletterar dock motiveringen till propositionen när det gäller arbetsuppgift på det sätt som anges närmare i detaljmotiveringen nedan.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

### *Arbetsplatsens personal*

(21) För att ett olaga hot som riktas mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift ska höra under allmänt åtal förutsätts det enligt det föreslagna nya 2 mom. att gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Om gärningsmannen hör till arbetsplatsens personal, är gärningen således ett målsägandebrott som nu (se RP, s. 34). Av propositionen framgår att merparten av de olaga hoten är hot från aktörer utanför arbetsplatsen. Olaga hot som framförs internt på en arbetsplats är i allmänhet enskilda fall.

(22) Enligt regeringens proposition avses med arbetsplatsens personal i detta sammanhang personal i anställning hos samma arbetsgivare till exempel oberoende av antalet verksamhetsställen (RP, s. 34). Detta motiveras i propositionen med att arbetsgivaren med stöd av arbetssäkerhets- och arbetarskyddslagstiftningen är skyldig att sörja för arbetstagarnas inbördes relationer och säkerhet i arbetet. Enligt propositionen kan offret självt eller arbetsgivaren i dessa fall på samma sätt som nu göra en polisanmälan om saken, och offret kan som målsägande yrka på straff för gärningsmannen.

(23) Som det framgår av motiveringen till propositionen föreskrevs under behandlingen i riksdagen en motsvarande avgränsning i bestämmelsen om åtalsrätten för lindrig misshandel (21 kap. 16 § 1 mom. i strafflagen). I den allmänna motiveringen i lagutskottets betänkande (se LaUB 21/2010 rd, s. 3—4) motiverades tillägget på följande sätt:

”Det framgår av motiveringen att en typisk situation med arbetsplatsvåld är att en kund, en besökare eller någon annan utomstående person gör sig skyldig till lindrig misshandel på arbetsplatsen. Formuleringen i den föreslagna bestämmelsen är emellertid mera omfattande och kan tolkas som att den också gäller konfliktsituationer inom personalen på en arbetsplats, förutsatt att en person utsätts för lindrig misshandel på grund av sina arbetsuppgifter.

Utskottet erfar att det arbetsplatsvåld som anmälts till arbetarskyddsmyndigheterna till största delen är våld som kommer utifrån eller försök att avvärja hot om sådant våld. Våld mellan anställda på en arbetsplats har förekommit i enskilda fall där arbetarskyddsmyndigheten har gett arbetsgivaren nödvändiga anvisningar för hur våldssituationer på arbetsplatsen kan redas upp. Arbetarskyddslagstiftningen förpliktar arbetsgivaren att sörja för de anställdas säkerhet i arbetet. Lagutskottet menar att bestämmelsen bör avgränsas så att den uttryckligen gäller typiska situationer av våld på arbetsplatsen, alltså där våldsutövaren är en utomstående person i relation till arbetsplatsen. Därmed är det varken behövligt eller motiverat att i det här sammanhanget ändra lindrig misshandel som någon anställd på en arbetsplats, till exempel offrets arbetskamrat eller chef, gjort sig skyldig till så att det kommer att höra under allmänt åtal. Inte heller de skäl i propositionen som talar för att lindrig misshandel som en utomstående person utövar mot en arbetstagare ska höra under allmänt åtal är på samma sätt tillämpliga på konflikter mellan de anställda ens när handlingen har samband med offrets arbetsuppgifter. Men det är viktigt att följa upp ändringen och att frågan om åtalsrätt vid internt våld på en arbetsplats utvärderas i förekommande fall.”

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

(24) I detaljmotiveringen i lagutskottets betänkande (se LaUB 21/2010 rd, s. 6) motiverades den avgränsning som utskottet föreslog i paragrafen dessutom på följande sätt:

”Med hänvisning till sin allmänna motivering föreslår lagutskottet att paragrafens 1 mom. 3 punkt preciseras att gälla lindrig misshandel mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter *och att misshandlaren inte får höra till arbetsplatsens personal*. Därmed kommer lindrig misshandel som utövats av till exempel en kund, besökare eller någon annan jämförbar person att höra under allmänt åtal. Lindrig misshandel där både offret och misshandlaren hör till arbetsplatsens personal omfattas inte av bestämmelsens räckvidd. Således kommer till exempel situationer där en arbetstagare lindrigt misshandlar sin arbetskamrat, en chef lindrigt misshandlar sin underordnade eller en underordnad lindrigt misshandlar sin chef att stå kvar som målsägandebrott.

Lagutskottet understryker att "arbetsplatsens personal" ska tolkas i vid bemärkelse. Uttrycket ska täcka in situationer där offret och misshandlaren är anställda hos samma arbetsgivare och situationer där de fysiskt arbetar på samma arbetsplats även om de är anställda hos olika arbetsgivare. Den springande punkten är att båda parterna i konflikten befinner sig på arbetsplatsen för att sköta sina arbetsuppgifter. Punkten ska alltså inte tillämpas på lindrig misshandel mellan till exempel personer anställda av olika arbetsgivare på samma bygge. I sådana fall beror det precis som nu på målsägandens vilja om brottet lagförs eller inte."

(25) Enligt motiveringen till den nu aktuella propositionen avses med arbetsplatsens personal i propositionen personal i anställning hos samma arbetsgivare. Detta avviker från den ovannämnda tolkningen när det gäller åtalsrätten för lindrig misshandel. Det leder till att området för allmänt åtal skiljer sig i fråga om olaga hot och lindrig misshandel som sker på grund av en persons arbetsuppgifter. Med andra ord, om det är fråga om ett sådant exempel som avses i lagutskottets tidigare betänkande, dvs. ett olaga hot mellan arbetstagare som är anställda hos olika arbetsgivare och arbetar på samma fysiska arbetsplats på ett bygge, hör olaga hot enligt propositionen under allmänt åtal medan lindrig misshandel inte gör det.

(26) Lagutskottet har bett justitieministeriet om ytterligare utredning om den tolkning som görs i propositionsmotiven och om den situation som anges ovan. Förslaget i propositionsmotiven om att endast gärningar mellan anställda hos samma arbetsgivare ska vara målsägandebrott baserar sig enligt den utredningen på att man i första hand ska tillämpa de konfliktlösningsmetoder som står till arbetsgivarens förfogande på gärningarna. Det kan handla om arbetarskyddsåtgärder eller åtgärder inom företagshälsovården (t.ex. arbetspsykologtjänster), och i sista hand påföljder som arbetsgivaren riktar mot gärningsmannen, såsom varning eller i sista hand uppsägning. Offrets arbetsgivare kan inte rikta motsvarande åtgärder mot en anställd hos en annan arbetsgivare. Att tillämpningsområdet för allmänt åtal således blir mer omfattande vid olaga hot än vid lindrig misshandel är motiverat på grund av gärningens klandervärdhet och på grund av att olaga hot och lindrig misshandel är olika typer av brott. Justitieministeriet anser det dock motiverat att ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen förtydligas så att den motsvarar propositionsmotiven.

(27) Lagutskottet har begärt yttrande om justitieministeriets tilläggsutredning av sakkunniga inom åklagar- och domstolsväsendet, riksomfattande yrkesorganisationer samt straff- och pro-

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

cessrätt. De sakkunnigas syn var inte samstämmig. En stor del av dem ställde sig bakom förslaget i den kompletterande utredningen, men en del ansåg bland annat av konsekvensskäl och tydlighetsskäl att bestämmelserna om åtalsrätten vid olaga hot och lindrig misshandel bör vara enhetliga.

(28) Sammantaget sett har lagutskottet beslutat att understöda förslaget i den kompletterande utredningen från justitieministeriet. Utskottet anser att det är motiverat att bedöma och formulera området för allmänt åtal vid olaga hot till följd av interna konflikter på en arbetsplats självständigt i förhållande till rätten att väcka åtal för lindrig misshandel. Tolkningen i propositionen innebär som det sägs ovan att området för allmänt åtal vid olaga hot till följd av interna konflikter på en arbetsplats är annorlunda och mer omfattande än vid lindrig misshandel. Detta kan enligt utskottet anses godtagbart och motiverat, eftersom det är fråga om brott med olika klandervärde. För olaga hot kan som högst dömas till fängelse i två år, medan lindrig misshandel är en ringa gärning för vilken endast böter kan dömas ut. Olaga hot och lindrig misshandel är olika typer av brott också i den meningen att lindrig misshandel i allmänhet sker när personerna möts ansikte mot ansikte. Också inom arbetsgemenskapen är det således i allmänhet fråga om en gärning som begås under arbetstid på en fysisk arbetsplats. Olaga hot är däremot ett yttrandefrihetsbrott som kan ske ansikte mot ansikte, men allt oftare också på internet eller i sociala media, och också utanför arbetstid.

(29) Det är viktigt att regleringens syfte också framgår så tydligt som möjligt av dess ordalydelse. Sammantaget sett föreslår utskottet följaktligen att ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen i propositionen ändras så att den motsvarar propositionsmotiven. Den föreslagna ändringen behandlas utförligare i detaljmotiven nedan.

### *Olaga hot mot en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag*

(30) Det föreslagna nya 25 kap. 9 § 2 mom. i strafflagen utvidgar området för allmänt åtal till att omfatta också olaga hot som riktar sig mot en person på grund av hans eller hennes offentliga förtroendeuppdrag. Lagstiftningen innehåller inte sedan tidigare någon motsvarande bestämmelse om åtalsrätt, och regleringen är således ny i detta avseende. Till denna del är den föreslagna bestämmelsen dock inte förknippad med några motsvarande tolkningsfrågor som arbetsuppgift ovan, eftersom 40 kap. 11 § i strafflagen, som gäller tjänstebrott, på det sätt som framgår av propositionsmotiven kan användas som grund för definitionen av person som sköter offentligt förtroendeuppdrag (se RP, s. 34). I enlighet med detta är bland annat kommunfullmäktige och andra som sköter kommunala förtroendeuppdrag samt riksdagsledamöter och medlemmar av statsrådet personer som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag.

(31) Att olaga hot mot en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag börjar höra under allmänt åtal betyder inte i sig att till exempel kommuner eller kommunala organ blir skyldiga att göra en polisanmälan om ett olaga hot mot en person som sköter ett kommunalt förtroendeuppdrag. Varken i den föreslagna lagen eller i kommunallagen (410/2015) eller i någon annan lag föreskrivs det om en sådan skyldighet. Enligt inkommen utredning är ett kommunalt organ således inte skyldigt att på eget initiativ eller på initiativ av en utomstående ta upp ett sådant ärende om polisanmälan till behandling.



## Betänkande LaUB 10/2021 rd

(32) Enligt den utredning som utskottet fått finns det dock inget hinder för att kommunen och det kommunala organet i fråga anmäler brottet, om inte den kommunala förtroendevalda själv eller någon annan gör en anmälan. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna bland annat främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet. Det är också av betydelse att ett olaga hot mot en kommunal förtroendevald kan äventyra grundförutsättningarna för en fungerande kommunal demokrati och störa skötseln av förtroendeuppdraget. Det kan således ligga i kommunens intresse att reagera på ett olaga hot. Enligt 39 § i kommunallagen bevakas kommunens intresse av kommunstyrelsen. En motsvarande bedömning kan göras i fråga om riksdagens verksamhet med beaktande av dess särdrag. Med beaktande av en offentlig förtroendevalds ställning som politisk aktör betonar utskottet dock att det är de omedelbara bakgrundskrafterna bakom den förtroendevalda, till exempel partiorganisationen eller riksdagsgruppen, som kan anses vara de som primärt gör anmälan.

(33) När det gäller frågan om en eventuell politisering av rätten att väcka åtal för olaga hot mot en offentlig förtroendevald och huruvida den föreslagna ändringen kan användas utan grund eller annars i strid med sitt syfte, betonar utskottet åklagarens självständiga och oberoende åtalsprövningsrätt. I förundersökningen iakttas också oskyldighetspresumtionen, och man måste utreda och beakta både de omständigheter och bevis som talar för den misstänkte och de omständigheter och bevis som talar emot honom eller henne. Också straffbestämmelserna om osann utsaga i 15 kap. i strafflagen kan bli tillämpliga, och även de kan bedömas minska risken för missbruk.

(34) Med beaktande av att den föreslagna regleringen är ny och av dess principiella betydelse och de ovannämnda omständigheterna kring den praktiska tillämpningen anser utskottet att det finns skäl att i fortsättningen följa hur regleringen fungerar och vilka konsekvenser den har.

### ***Hur brotten kommer till polisens kännedom***

(35) Trots att det inte krävs en åtalsbegäran från målsäganden för att väcka åtal för ett brott som hör under allmänt åtal, måste också en sådan gärning komma till polisens kännedom för att polisen ska inleda en förundersökning av brottet.

(36) Propositionen innehåller inga särskilda bestämmelser om hur olaga hot som riktas mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag ska anmälas till polisen. Utgångspunkten är då i enlighet med nuläget att vem som helst får göra en polisanmälan, eftersom rätten att göra en anmälan inte har begränsats. Således kan offret, hans eller hennes närstående eller arbetsgivare eller vilken utomstående som helst göra en anmälan till polisen.

(37) Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att den föreslagna utvidgningen av området för allmänt åtal inte i sig innebär att till exempel arbetsgivaren blir skyldig att göra polisanmälan om ett olaga hot mot en arbetstagare eller, som det konstateras ovan, att kommunen eller behöriga kommunala organ blir skyldiga att göra en polisanmälan om ett olaga hot mot en person som sköter ett kommunalt förtroendeuppdrag. Det föreskrivs inte i detta sammanhang om en sådan skyldighet, och några sådana bestämmelser finns inte sedan tidigare någon annanstans i lag.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

### *Målsägandens ställning*

(38) För att väcka åtal för ett brott som hör under allmänt åtal krävs det inte någon åtalsbegäran från målsäganden, och allmänna åklagaren är skyldig att väcka åtal för brottet även om målsäganden inte önskar det. Men det betyder inte att målsägandens vilja eller agerande helt skulle sakna betydelse när det gäller brott som hör under allmänt åtal.

(39) Vid olaga hot är målsägandens medverkan väsentlig, eftersom gärningen inte kan grundas på yttre kännetecken som vid misshandel. Målsägandens medverkan är viktig också för att bedöma huruvida rekvisitet för olaga hot uppfylls. Som det sägs ovan ändrar propositionen inte brottsrekvisitet för olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen, som förutsätter att målsäganden har grundad anledning att frukta för att hans eller hennes egen eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara. För att rekvisitet ska uppfyllas förutsätts det att uttryckligen den hotade personen har haft grundad anledning att vara rädd (se RP, s. 21). Av förarbetena till bestämmelserna om olaga hot framgår att det olaga hotets allvarlighetsgrad ska bedömas uttryckligen från den hotades synpunkt (RP 94/1993 rd, s. 101). I rättslitteraturen har det ansetts att hotet ska vara befogat ur den hotades synvinkel. Bestämmelsen förutsätter inte att offret verkligen känner fruktan, så länge offret har grundad anledning till detta. Dessutom bör det noteras att brottsrekvisitet för olaga hot också uppfylls av ett hot om äventyrande av en tredje mans personliga säkerhet eller egendom. Det kan till exempel gälla en närstående till den hotade (se RP s. 35 och RP 94/1993 rd, s. 108/II).

(40) Högsta domstolen har också klargjort att den hotade alltid ska vara medveten om hotet (HD 2013:50). I fallet var de personer som hotades i en text som innehöll hot och som publicerades på internet inte medvetna om texten. Eftersom de hotade inte kände till hotet hade de inte enligt rekvisitet för olaga hot grundad anledning att frukta att deras personliga säkerhet var i allvarlig fara. Att den som är föremål för ett olaga hot är medveten om det framförda hotet har således också betydelse för möjligheten att inleda förundersökning. Att det framförs ett hot om brott i datanätet eller annars i offentligheten räcker inte som grund för att inleda förundersökning, utan den som hotet är riktat mot ska också vara medveten om hotet.

(41) Det är således även i fortsättningen alltid nödvändigt att målsäganden medverkar och hörs vid förundersökningen för att ett olaga hot ska kunna utredas. Utomstående personer, till exempel arbetsgivaren eller någon annan som varit närvarande när gärningen begåtts, har inte en tillräckligt klar uppfattning om hotet för att avgöra om brottsrekvisitet uppfylls.

(42) Propositionen ändrar inte på det att myndigheterna även i fortsättningen, inom ramen för lagstiftningen, har möjlighet att tillämpa bestämmelserna om när förundersökning inte behöver göras och när förundersökningen får läggas ned. Även om ett brott anses ha begåtts, behöver en förundersökning således inte göras om gärningen är ringa, om målsäganden inte har några anspråk i saken (3 kap. 9 § i förundersökningslagen).

### *Åtalsrätt*

(43) Åtalsrätten är en absolut processförutsättning, som ska prövas av domstolen. I de fall som avses i denna proposition krävs det för att olaga hot ska höra under allmänt åtal att man bedömer

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

om hotet har riktats mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag. Åtalsrätten är således beroende av gärningsmannens motiv, dvs. avsiktssått. Det kan bedömas att gärningsmannens motiv, dvs. hot på grund av utförandet av en arbetsuppgift eller ett förtroendeuppdrag, i de flesta fall som kommer att omfattas av den föreslagna ändringen i stor utsträckning kan utredas redan under förundersökningen och åtalsprövningen. Det är dock möjligt att domstolen inte kan ta ställning till gärningsmannens motiv och därmed till frågan om åtalsrätten genast i början av rättegången, utan först efter att ha tagit emot hela rättegångsmaterialet. Detta är dock inte exceptionellt i straffprocessen, eftersom också andra särskilda bestämmelser om åtalsrätten innehåller förutsättningar som kan bedömas först senare under rättegången.

(44) Från offrets synpunkt bör det dock noteras att om domstolen senare anser att hotet inte har riktats mot offret på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag och åklagaren därför inte har åtalsrätt, kan målsäganden inte längre i domstolen yrka på straff för gärningsmannen om målsäganden redan tidigare under förundersökningen har meddelat att han eller hon inte yrkar på straff. Utskottet betonar därför att man vid förundersökningen bör se till att målsäganden informeras om detta, så att målsäganden inte förlorar sin åtalsrätt och de anknyttande rättigheterna på grund av att han eller hon inte kände till saken. Enligt 11 kap. 9 § 1 mom. 2 punkten i förundersökningslagen (805/2011) ska förundersökningsmyndigheten underrätta målsäganden om betydelsen av målsägandens straffyrkande på den som är misstänkt för brott och betydelsen av återtagandet av det när straffyrkande förutsätts för att förundersökning ska göras eller fortsättas. Också högsta domstolen har betonat att målsäganden inte får förlora sin åtalsrätt och de rättigheter som hänför sig till utövningen av den utan att vara medveten om det (HD 2002:12).

### *Jäv*

(45) Det finns särskilda bestämmelser om jäv i olika lagar. Exempelvis förvaltningslagen (434/2003) innehåller bestämmelser om jäv för tjänstemän i förvaltningsärenden (28 §). Enligt förarbetena till förvaltningslagen ska de situationer i vilka en tjänsteman är en parts motpart eller uppenbara ovän bedömas från fall till fall (se RP, s. 13 och RP 72/2002 rd, s. 88—89, som det hänvisas till där). Motsvarande jävsgrunder finns i förundersökningslagen (2 kap. 8 § 1 mom. 7 punkten). I förarbetena till förundersökningslagen (RP 222/2010 rd, s. 179—182) har äventyrandet av opartiskheten bland annat kopplats till att tjänstemannen gjort polisanmälan om eller framställt begäran om undersökning av en kund. Också i rättspraxis har det ansetts att när en tjänsteman har framställt en undersökningsbegäran om en kund inom förvaltningen och tjänstemannen är målsägande, kan tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras på det sätt som avses i förvaltningslagen (HFD 2019:76). Jävsgrunden tillämpas enligt 27 § 2 mom. i förvaltningslagen också på förtroendevalda.

(46) I motiveringen till den nu aktuella propositionen beskrivs jävsbestämmelserna på en allmän nivå (s. 13). Det görs således ingen bedömning av om ändringen av olaga hot mot en tjänsteman så att gärningen hör under allmänt åtal, och det faktum att polisanmälan görs av tjänstemannens arbetsgivare i stället för av tjänstemannen, påverkar tjänstemannens jäv vid behandlingen ett ärende som gäller den som framfört hotet. Utskottet anser att jävsfrågorna också efter den föreslagna lagändringen ska bedömas från fall till fall enligt den gällande övriga lagstiftningen och dess tillämpningspraxis. För tydlighetens skull konstaterar utskottet dock att till exempel det faktum att en tjänsteman i egenskap av målsägande gör en polisanmälan inte heller i dag hindrar

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

behandlingen av ett förvaltningsärende, eftersom det enligt 30 § i förvaltningslagen utan dröjsmål ska förordnas en ojävig tjänsteman i en jävig tjänstemans ställe. Tjänstemannen får dock avgöra ett brådskande ärende, om jävet inte kan inverka på avgörandet.

### ***Resurser och verkställighet***

(47) Den föreslagna ändringen ökar antalet fall som kommer till förundersökning, åtalsprövning och domstol. Enligt propositionen ska de merkostnader som detta medför täckas inom ramen för de anslag och årsverken som ingår i rambesluten för statsfinanserna och i statsbudgeten, och beslut om behövliga tilläggsresurser fattas genom budgetbeslut. De extra kostnader som uppstår har inkluderats i justitie- och polisförvaltningens rambeslut för de kommande åren.

(48) Utskottet förutsätter att myndigheternas behov av tilläggsresurser tillgodoses, och därför bör man noga följa upp att resurserna räcker. Ändringen av åtalsrätten bör även beaktas i utbildningen av myndigheterna. Det är också viktigt att man inom olika branscher och på arbetsplatserna bedömer behoven av interna anvisningar till följd av ändringen. Utskottet betonar likaså vikten av stödåtgärder för brottsoffren.

### ***Övriga ändringsbehov i lagstiftningen***

#### *Arrangemang kring åtalsrätten för olaga hot*

(49) I propositionen föreslås det inte att olaga hot ska höra under allmänt åtal rent generellt. Detta motiveras med det betydande antalet olaga hot och med de konsekvenser en sådan ändring skulle medföra för resurserna. Dessutom påpekas det att de typiska fallen av olaga hot sker mellan enskilda personer, ofta privat i privata bostäder. Ibland kan det vara fråga om uppgörelser mellan berusade personer på offentlig plats (se RP, s. 32). Andra faktorer av betydelse är enligt propositionen bevissvårigheterna och målsägandens självbestämmanderätt.

(50) Lagutskottet konstaterar att olaga hot generellt hör under allmänt åtal i flera jämförelseländer, såsom Sverige, Danmark och Tyskland (se RP, s. 29—31). Fördelen med denna lösning är att regleringen är tydlig, eftersom man slipper eventuella tolkningsfrågor kring speciallagstiftning och tillämpningen av sådan. Å andra sidan finns det när man beaktar de olika typfallen av olaga hot inget motsvarande tungt vägande offentligt intresse av att föreskriva om allmänt åtal som i de fall som avses i denna proposition. För att föreskriva att olaga hot generellt hör under allmänt åtal skulle det följaktligen krävas en noggrann avvägning av de omständigheter som nämns ovan. Då borde man också beakta den ökade arbetsmängden hos myndigheterna och de konsekvenser denna har för resurserna. Rent allmänt konstaterar utskottet dock att de resursbehov som lagändringar medför inte får ha en avgörande inverkan vid överväganden om lagstiftningens innehåll.

(51) Mot bakgrund av det som sägs ovan anser utskottet att det är viktigt att man i fortsättningen följer hur den föreslagna ändringen av åtalsrätten fungerar och om den är tillräcklig och utifrån detta bedömer om det är motiverat och ändamålsenligt att ändra bestämmelserna så att olaga hot hör under allmänt åtal generellt eller eventuellt i större utsträckning än det som nu föreslås, med beaktande av att de sakkunniga ansåg att även olaga hot i nära relationer bör höra under allmänt

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

åtal. Bestämmelsen om lindrig misshandel i nära relationer ändrades 2010 på grund av brottets särdrag så att det hör under allmänt åtal.

### *Rekvisitet för olaga hot*

(52) Propositionen ändrar inte brottsrekvisitet och således inte heller det straffbara området för olaga hot enligt 25 kap. 7 § i strafflagen. Sakkunniga anser dock att det framöver på grund av förändringarna i samhället och omvärlden också bör göras en bedömning av de eventuella behoven att se över rekvisitet. Ett behov av att bedöma rekvisitet för olaga hot har också framkommit i samband med att lagutskottet behandlat regeringens proposition om godkännande av Pekingkonventionen om förhindrande av olagliga handlingar i samband med internationell civil luftfart (RP 232/2020 rd). I sitt betänkande om den propositionen ansåg utskottet att det inte är motiverat att bedöma behoven att ändra rekvisitet för olaga hot ur ett enda perspektiv, exempelvis med avseende på den konvention som avses i propositionen i fråga. Utskottet ansåg det vara mer motiverat att vid behov bedöma ändringsbehovet på ett mångsidigt sätt genom omsorgsfull lagberedning, där man kan beakta alla de faktorer som eventuellt talar för en reform av rekvisitet (se LaUB 5/2021 rd). Utskottet hänvisar till denna slutsats, eftersom den också är tillämplig i detta sammanhang.

### *Riktade trakasserier och åtalsrätten för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet*

(53) En ändring av åtalsrätten för olaga hot så att hotet hör under allmänt åtal i de fall då det riktar sig mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag bidrar till att uppfylla regeringsprogrammets mål att effektivare än i dag ingripa i systematiska och riktade trakasserier och hot mot yttrandefriheten, myndighetsverksamheten, forskningen och informationsförmedlingen (se RP, s. 3). Målet med propositionen är att med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna minska och ingripa i extrema fall såsom olaga hot som förekommer i den offentliga debatten och i synnerhet i sociala medier (RP, s. 19).

(54) Under utfrågningarna i lagutskottet understödde de sakkunniga allmänt taget regeringens förslag om ändring av åtalsrätten för olaga hot. Flera av dem ansåg dock att detta i sig inte räcker, och att det därför i fortsättningen bör utredas om det finns ändringsbehov i lagstiftningen när det gäller riktade trakasserier. Likaså ansågs det att också ärekränkning, spridande av information som kränker privatlivet och brott mot kommunikationsfrid bör höra under allmänt åtal när de riktar sig mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag.

(55) Så kallade riktade trakasserier definieras för närvarande inte i strafflagen eller någon annan lag, men enligt regeringens proposition (se RP, s. 4) är de en form av hatretorik. Benämningen används för ett fenomen som går ut på att man på diskussionsforum eller i sociala medier offentligt uppmanar att skicka kränkande eller hotfulla meddelanden till en person, vilket leder till att personens kontaktuppgifter, uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden eller familjeförhållanden eller hans eller hennes bild sprids. Det stora antalet meddelanden är avgörande. Uppmaningarna eller anstiftan kan också leda till vandalism, till att personens bostad hålls under uppsikt eller att personen fotograferas i olika situationer. När föremålet är en myndig-

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

het kan det också handla om ogrundade polisanmälningar eller klagomål som gäller tjänsteutövning. Det är fråga om hot eller olaga förföljelse som sker systematiskt och kollektivt, där igångsättaren avsiktligt genom direkta uppmaningar eller dolda uttryck utpekar föremålet för hot eller annat trakasseri för de personer som stöder hans eller hennes åsikter. Det finns flera straffbestämmelser i strafflagen som kan tillämpas på riktade trakasserier. Av betydelse är förutom olaga hot även brott som riktar sig mot tjänstemän samt ärekränkning, spridande av information som kränker privatlivet, olaga förföljelse, offentlig uppmaning till brott, ofog och brott mot kommunikationsfrid.

(56) I propositionen ges det flera olika skäl till varför det inte föreslås att bestämmelserna om åtalsrätt för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet ska ändras (s. 28 och 29). Det intresse som ska skyddas vid de brotten är individens integritet och intimitet, och då är det motiverat att rättsprocessen i fråga om dem i regel ska föras fram av målsäganden. Det påpekas också att de gärningarna med beaktande av straffskalan för dem inte är lika klandervärda som de olaga hot som nu behandlas. I propositionsmotiven hänvisas det också till det stora antalet fall av ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet. I motiveringen sägs det dessutom att åtalsrättsarrangemangen i 24 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) skulle bli tillämpliga på vissa yttranden, om bestämmelserna om åtalsrätten för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet skulle ändras så att de skulle höra under allmänt åtal i större utsträckning än i dag. Enligt propositionsmotiven kan det därför vara motiverat att bedöma arrangemangen för åtalsrätten för dessa gärningar när en totalreform av yttrandefrihetslagen i framtiden blir aktuell.

(57) Sammantaget sett anser lagutskottet att den föreslagna ändringen av åtalsrätten för olaga hot går i rätt riktning och för sin del förbättrar nuläget. De riktade trakasserier blir allt vanligare, och de är skadliga både för den som utsätts för dem och för samhället. Utskottet anser därför att man skyndsamt behöver utreda och bedöma om de gällande straffrättsliga bestämmelserna och verktygen är tillräckligt heltäckande och räcker för att effektivt bekämpa fenomenet och förbättra offrens ställning. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

(58) Enligt utskottet är det motiverat att i fortsättningen bland annat bedöma om det är nödvändigt och möjligt att ta in en särskild straffbestämmelse om riktade trakasserier i strafflagen, trots att det på grund av fenomenets komplexitet inte är alldeles enkelt att bereda en exakt och noggrant avgränsad bestämmelse i enlighet med legalitetsprincipen i strafflagen. Utskottet anser också att även om utskottet som det sägs ovan har förhållit sig restriktivt till att subjektivt färgad ärekränkning ska höra under allmänt åtal (se LaUB 21/2010 rd, s. 7), är det befogat att bedöma bestämmelserna om åtalsrätten för ärekränkning och de övriga brott som nämns ovan och eventuella ändringsbehov som gäller dem med beaktande av förändringarna i samhället och omvärlden på motsvarande sätt som man nu har gjort när det gäller olaga hot. Under utfrågningen har det framkommit att agerandet i dessa gärningar riktar sig mot individen, men de kan också vara förenade med ett tungt vägande offentligt intresse, när en person på grund av sitt arbete eller ett offentligt förtroendeuppdrag blir utsatt för ett brott som syftar till att påverka detta. Som en del av verktygen för att effektivisera ingripandet i riktade trakasserier bör man således bedöma om ärekränkning och andra brott som nämns ovan bör höra under allmänt åtal i de fall när gärningen riktar sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

### *Ansvarsfrågorna för den som driver ett diskussionsforum*

(59) Under behandlingens gång har frågan om ansvaret hos dem som driver diskussionsforum och hos internetmiljön kommit upp. Temat är aktuellt också i Europeiska unionen, eftersom kommissionen nyligen har lagt fram ett förslag till förordning om digitala tjänster (COM (2020) 825 final) som syftar till att bidra till en fungerande inre marknad för digitala tjänster. I förslaget behandlas också bland annat utbudet av så kallade förmedlingstjänster och ansvarsfrågor.

(60) Behandlingen av förslaget till förordning på unionsnivå är i inledningsskedet. Lagutskottet gav nyligen ett utlåtande om statsrådets skrivelse om förslaget till förordning. I utlåtandet ansåg utskottet att förslaget är motiverat med tanke på dess mål, med beaktande av hur utbredd användningen av internet är, dess gränsöverskridande karaktär och dess synnerligen stora betydelse inom samtliga samhällssektorer (se LaVL 9/2021 vp, s. 6). Förslaget behandlas närmare i det utlåtandet.

## DETALJMOTIVERING

### *Lagen om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen*

#### *25 kap. Om brott mot friheten*

**9§. Åtalsrätt.** Det föreslås att till paragrafen fogas *ett nytt 2 mom.*, enligt vars *första mening* åklagaren får väcka åtal för olaga hot, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Enligt propositionsmotiven saknar en persons arbets- eller tjänstemannarättsliga ställning betydelse vid tillämpningen av paragrafen. Uttrycket ”på grund av personens arbetsuppgift” ska tillämpas på personer i arbets-, avtals- och tjänsteförhållande och även på personer i arbetspraktik (s. 33). Också arbete som utförs i ett uppdragsförhållande eller med stipendium ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt motiveringen ska arbetsuppgift således i detta sammanhang vara ett allmänspråkligt begrepp som innebär allt arbete som utförs professionellt eller i förtjänstsyfte, oavsett dess juridiska natur.

Av motiveringen till propositionen framgår det dessutom bland annat att arbetsuppgiften ska förstås i vid bemärkelse och bland annat omfatta konstnärlig och vetenskaplig verksamhet (s. 33). I särskilt utsatt ställning är enligt propositionen så kallade frilansaktörer och personer som arbetar ensamma med stöd av en firma, inom ett företag eller med stöd av ett stipendium och som inte skyddas av en arbetsgemenskap och arbetsgivarens åtgärder.

Lagutskottet kompletterar motiveringen till arbetsuppgift i momentet med följande omständigheter och exempel, som kan användas som riktlinjer vid bedömningen av olika situationer.

Det kan bedömas att arbetet och arbetsuppgifterna även i fortsättningen i de flesta fall utförs i traditionella arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden och att begreppet arbetsuppgift inte ger upphov till några tolkningsproblem. Nya former av arbete fördunklar dock det traditionella begreppet arbete. Till exempel aktörerna inom den så kallade uppmärksamhetsekonomin i sociala medier och

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

andra motsvarande aktörer arbetar inte i ett typiskt arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Enligt utskottet kan man vid bedömningen av om det är fråga om en arbetsuppgift eller om verksamhet som privatperson bland annat beakta om verksamheten är professionell och hur länge den pågått och exempelvis hur kassaflödena är organiserade.

För tydlighetens skull konstaterar utskottet också att med arbetsuppgift i den föreslagna bestämmelsen inte avses fritidsverksamhet, såsom frivilligverksamhet eller föreningsverksamhet för vilken det inte betalas ersättning. Vid denna typ av verksamhet är det offentliga intresset av att inkludera verksamheten under allmänt åtal inte lika tungt vägande som när det gäller egentliga arbetsuppgifter. Detta hindrar dock inte att en person som blivit utsatt för olaga hot i en sådan verksamhet själv framställer en åtalsbegäran för gärningen.

Vid gränsdragningen mellan arbetsuppgifter och fritidsverksamhet som inte hör till arbetet kan man bland annat beakta om uppgiften omfattas av arbetsgivarens direktionsrätt eller inte. Om till exempel en journalist i anställningsförhållande skriver en blogg på sin egen webbplats på fritiden, är det sannolikt att han eller hon inte sköter en arbetsuppgift. Om journalisten skriver bloggen på arbetsgivarens webbplats i samförstånd med sin chef, är det fråga om en arbetsuppgift. För frilansjournalister kan ett kriterium vara huruvida journalisten lyfter arvode för uppdraget och för forskare huruvida bloggen eller en motsvarande text gäller forskarens forskningsområde.

I praktiken kan det också uppstå andra gränsfall där det blir fråga om att tolka den föreslagna bestämmelsen och begreppet arbetsuppgift. Hur bestämmelsen ska tillämpas i det enskilda fallet kommer således i sista hand att avgöras i rättspraxis. Detta är dock inte exceptionellt, eftersom också andra bestämmelser om åtalsrätt innehåller motsvarande begrepp som ska bedömas från fall till fall.

I yrkes- och tävlingsidrottsammanhang är det möjligt att personer som har idrotten som yrke utsätts för gärningar som i sig uppfyller rekvisitet för olaga hot. I rättslitteraturen har man dock ansett att idrotten och de handlingar som sker inom ramen för den är ett exempel på socialt adekvat verksamhet. Enligt den så kallade principen om social adekvans betraktas en handling inte som ett brott, eftersom verksamheten i fråga, till exempel idrotten, i princip är godkänd av samhället. Därför väcks i allmänhet inte åtal för en gärning som i sig uppfyller kriterierna för lindrig misshandel när den begås till exempel i samband med ett lagspel. I den juridiska litteraturen har man också fäst uppmärksamhet vid reglerna för professionell idrott och idrottens egna disciplinära åtgärder och påföljder. Utskottet anser dock att dessa är av betydelse främst i sådana fall där det är fråga om handlingar som är sedvanliga med hänsyn till idrottsgrenens natur. Det är också klart att målsäganden, om han eller hon så önskar, kan framställa en begäran om åtal.

För att ett olaga hot ska höra under allmänt åtal förutsätts det i *den första meningen i det föreslagna 2 mom.* förutom att det handlar om en arbetsuppgift också att gärningsmannen inte hör till arbetsplatsens personal. Bakgrunden till avgränsningen är att merparten av fallen av olaga hot gäller hot från parter utanför arbetsplatsen. Olaga hot som sker internt på en arbetsplats är i allmänhet enskilda fall (se RP, s. 34).

Med hänvisning till sina överväganden ovan föreslår lagutskottet att den första meningen i det nu aktuella momentet ändras så att den gäller olaga hot i de fall när gärningsmannen inte är anställd



## Betänkande LaUB 10/2021 rd

hos samma arbetsgivare. Meningen är att ändra ordalydelsen i momentet så att den motsvarar motiveringen till propositionen (se RP, s. 34). Om gärningsmannen och offret är anställda hos olika arbetsgivare, betraktas tvisten således inte som en konflikt mellan personalen på arbetsplatsen, trots att de arbetar fysiskt på samma arbetsplats eller arbetsställe. Till exempel en inhyrd arbetstagare är således en part som inte hör till arbetsplatsen, och ett olaga hot som han eller hon riktar mot en arbetstagare hos användarföretaget hör under allmänt åtal. Motsvarande situationer kan uppstå till exempel på byggen där det finns personer som är anställda hos olika arbetsgivare med underleverantörsavtal. Av den ändring av ordalydelsen som utskottet föreslår följer att bestämmelsen om åtalsrätt för olaga hot avviker från bestämmelsen om åtalsrätt för lindrig misshandel till denna del. Avgörandet motiveras närmare i utskottets överväganden ovan.

I vissa fall kan det vara oklart om offret och gärningsmannen är anställda hos samma arbetsgivare. Till exempel kan staten, en kommun eller en koncern ha olika funktioner och separata verksamhetsställen på riksomfattande nivå eller inom ett stort område. Utgångspunkten vid bedömningen kan anses vara att med arbetsgivare i detta sammanhang avses den som faktiskt utövar den beslutanderätt som tillkommer arbetsgivaren i förhållande till parterna. Här kan man stödja sig på och göra en jämförelse med definitionen av arbetsgivare i 8 § 1 mom. 1 punkten i strafflagens 47 kap. om arbetsbrott. Med beaktande av att förslaget som det sägs ovan grundar sig på att de åtgärder som står till arbetsgivarens förfogande enligt arbetssäkerhets- och arbetarskyddslagstiftningen är primära, finns det dessutom skäl att bedöma om dessa åtgärder kan tillämpas på båda parterna av samma arbetsgivare i det aktuella fallet.

I praktiken kan det uppstå situationer där de gärningar som begåtts på en arbetsplats innefattar såväl olaga hot som lindrig misshandel. Området för allmänt åtal kan då framöver vara olika för gärningarna. Det här är dock inte exceptionellt, eftersom lindrig misshandel som riktar mot en arbetstagare av någon som inte hör till arbetsplatsen redan i nuläget hör under allmänt åtal medan ett olaga hot i samma situation är ett målsägandebrott. Samma situation kan också uppstå i fråga om flera andra brott. Då kan man väga in hur allvarligt det brott som är föremål för allmänt åtal är. Om målsäganden inte vill framställa ett straffyrkande för målsägandebrottet, får åklagaren med stöd av 1 kap. 7 § 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) meddela åtalseftergift när gärningen som helhet bedömd är ringa och endast kan väntas medföra bötesstraff.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 226/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)*

*Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)*

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

### *Utskottets ändringsförslag*

## Lag

### om ändring av 25 kap. 9 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i strafflagen (39/1889) 25 kap. 9 §, sådan den lyder i lag 441/2011, som följer:

25 kap.

### Om brott mot friheten

9§

#### *Åtalsrätt*

Åklagaren får väcka åtal för frihetsberövande av oaktsamhet, olaga hot eller olaga tvång endast, om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid olaga hot eller olaga tvång, eller om ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks.

Åklagaren får därtill väcka åtal för olaga hot, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens arbetsuppgift och gärningsmannen inte är anställd hos samma arbetsgivare. Åklagaren får väcka åtal för olaga hot även om gärningen har riktat sig mot en person på grund av personens offentliga förtroendeuppdrag.

Åklagaren får inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn, om ett sådant åtal skulle strida mot barnets fördel. Innan åtal väcks ska socialnämnden i den kommun höras där barnet är bosatt eller befinner sig eller som annars uppenbarligen har de bästa uppgifterna om barnet.

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 20 .

\_\_\_\_\_

### *Utskottets förslag till uttalande*

*Riksdagen förutsätter att man skyndsamt utreder och bedömer behoven av att ändra lagstiftningen för att effektivare kunna ingripa i riktade trakasserier med straffrättsliga medel samt bereder de lagförslag och anvisningar som behövs, så att offrens ställning stärks.*

## Betänkande LaUB 10/2021 rd

Helsingfors 3.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf  
vice ordförande Sandra Bergqvist sv  
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd  
medlem Hanna Huttunen cent  
medlem Saara Hyrkkö gröna  
medlem Pihla Keto-Huovinen saml  
medlem Marko Kilpi saml  
medlem Antero Laukkanen kd  
medlem Matias Mäkynen sd  
medlem Jouni Ovaska cent  
medlem Mari Rantanen saf  
medlem Sebastian Tynkkynen saf  
medlem Paula Werning sd  
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd Reservation

### Reservation

### Motivering

Enligt 25 kap. 7 § i strafflagen ska den dömas för olaga hot som lyfter ett vapen mot någon eller på något annat sätt hotar någon med brott under sådana omständigheter att den hotade har grundad anledning att frukta för att hans eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara. Vid olaga hot enligt bestämmelsen kan det framför allt att vara fråga om brott mot liv, misshandelsbrott, sabotage eller stöld- eller skadegörelsebrott.

Olaga hot är i dag i princip ett målsägandebrott. Enligt 25 kap. 9 § i strafflagen får åklagaren inte väcka åtal för olaga hot, om inte målsäganden anmäler brottet till åtal eller om inte ett livsfarligt hjälpmedel har använts vid hotet, eller om inte ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. I propositionen föreslås det att olaga hot ska höra under allmänt åtal, om gärningen har riktats mot en person på grund av personens arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag. Förundersökningen, åtalsprövningen och domstolsbehandlingen av brottet ska således i fortsättningen inte längre i dessa fall vara beroende av ett straffyrkande av målsäganden.

Vi omfattar utskottets betänkande i fråga om ändringen av bestämmelsen om åtalsrätten vid olaga hot och betonar att vi anser det vara viktigt att en arbetsuppgift och ett offentligt förtroendeuppdrag kan utföras utan att bli hotad med våld eller något annat brott. Ingen har med stöd av yttrandefriheten rätt att hota någon annan så att den hotade har grundad anledning att frukta för att hans eller hennes eller någon annans personliga säkerhet eller egendom är i allvarlig fara.

I detta sammanhang anser vi det vara viktigt att betona en sak som också framgår av lagutskottets betänkande, dvs. att utvidgningen av åtalsrätten inte påverkar innehållet i brottsrekvisitet för olaga hot. Det betyder att det straffbara området inte ändras. Vi anser att det i lagutskottets betänkande för tydlighetens skull dessutom borde ha sagts att ändringen av bestämmelsen om åtalsrätten inte heller påverkar åtalströskeln eller tröskeln för en fällande dom. Således krävs det för att väcka åtal för ett olaga hot även i fortsättningen att det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet, och för att domströskeln ska överskridas att det inte finns något rimligt tvivel om att svaranden är skyldig.

Olaga hot ska i fortsättningen höra under allmänt åtal, om gärningen har riktat sig mot en person på grund av hans eller hennes offentliga förtroendeuppdrag. Vi anser att det är viktigt att det följs upp hur regleringen fungerar och vilka konsekvenser den har till denna del. Detta för att man ska kunna försäkra sig om att rätten att reagera på olaga hot inte politiseras, så att bestämmelserna om straffbarhet för olaga hot tillämpas utan grund eller annars i strid med sitt syfte. Vi anser att det i lagutskottets betänkande tydligt borde ha skrivits ut att man i fortsättningen bör överväga att upphäva den föreslagna nya regleringen i fråga om personer som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag, om det uppdagas missbruk.

I lagutskottets betänkande anses det viktigt att man i fortsättningen följer upp om den föreslagna ändringen av åtalsrätten är tillräcklig och utifrån detta bedömer om det är motiverat och ändamålsenligt att ändra bestämmelserna så att olaga hot hör under allmänt åtal generellt eller eventuellt i

## Betänkande LaUB 10/2021 rd Reservation

större utsträckning än det som nu föreslås. Vi anser dock att det inte ska föreskrivas att olaga hot generellt hör under allmänt åtal, eftersom det till exempel inte är vettigt att belasta myndigheterna med varje liten uppgörelse mellan berusade personer. Detta borde också tydligt ha sagts ut i lagutskottets betänkande.

I propositionen föreslås det inte heller någon ändring av bestämmelserna om åtalsrätten för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet. Enligt lagutskottets betänkande är det dock befogat att bedöma bestämmelserna om åtalsrätten och de eventuella ändringsbehoven också i fråga om dessa brott, och i fortsättningen bedöma om brotten bör höra under allmänt åtal i de fall när gärningen riktar sig mot en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgift eller offentliga förtroendeuppdrag. Vi anser dock att man i lagutskottets betänkande borde ha utgått från att dessa brott även i fortsättningen bör förbli målsägandebrott i alla situationer. Om det blir möjligt att väcka åtal för denna typ av gärningar, som kan vara mycket subjektivt färgade, trots att målsäganden inte har anmält brottet till åtal och inte heller ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks, kommer arbetsmängden för både polisen och åklagaren att öka i onödan.

I lagutskottets betänkande betonas det att riktade trakasserier ska bekämpas effektivt. Det bör dock noteras att riktade trakasserier är ett begrepp som varken definieras i strafflagen eller någon annanstans i lagstiftningen, och att det inte heller annars finns någon etablerad definition av det. Riktade trakasserier används för närvarande i den offentliga debatten som ett godtyckligt universalbegrepp för att beskriva all slags verksamhet som kan upplevas som obehaglig, såsom kritiska kommentarer i sociala medier, trots att en diskussion om och också skarp kritik av myndigheterna, de politiska beslutsfattarna och personer som i sitt arbete deltar i den offentliga debatten är en nödvändig del av yttrande- och åsiktsfriheten i en rättsstat. Riktade trakasserier är också ett mycket politiserat begrepp. Det är fråga om en term som avser allt, vilket innebär att den i själva verket inte betyder någonting alls.

Enligt utskottets betänkande är det motiverat att i fortsättningen bland annat bedöma om det är nödvändigt och möjligt att ta in en särskild straffbestämmelse om riktade trakasserier i strafflagen. Här finns det skäl att komma ihåg att strafflagen redan nu kriminaliserar till exempel brott som riktar sig mot tjänstemän, spridande av information som kränker privatlivet och olaga förföljelse. Också bland annat ärekränkning, offentlig uppmaning till brott, olaga hot, dataskyddsbrott, ofog och brott mot kommunikationsfrid har kriminaliserats. Eftersom de gällande brottsrekvisiten således redan nu täcker de förfaranden som kan anses ingå i den oklara definitionen av riktade trakasserier, anser vi att det inte finns något behov av ett separat brottsrekvisit för riktade trakasserier. Det borde också ha konstaterats entydigt i lagutskottets betänkande. Det bör också noteras att riktade trakasserier enligt den utredning som lagutskottet fått inte i något annat land har kriminaliserats genom ett separat rekvisit. Vi ser inte heller i övrigt något behov av att utvidga urvalet av straffrättsliga medel som begränsar yttrandefriheten.

### **Förslag**

Vi föreslår

att motiveringen till utskottets betänkande ändras (*Reservationens ändringsförslag*) och att riksdagen förkastar utskottets förslag till uttalande.

## Betänkande LaUB 10/2021 rd Reservation

### *Reservationens ändringsförslag*

*Följande motiveringstext fogas till slutet av stycke 5 i utskottets betänkande:*

Ändringen av bestämmelsen om åtalsrätten påverkar inte heller åtalströskeln eller tröskeln för en fällande dom.

*Följande motiveringstext fogas till slutet av stycke 34 i utskottets betänkande:*

Om missbruk uppdagas, finns det skäl att i fortsättningen också överväga att upphäva regleringen.

*Stycke 50 och 51 i utskottets betänkande ersätts med följande motiveringstext:*

Lagutskottet konstaterar att olaga hot generellt hör under allmänt åtal i flera jämförelseländer, såsom Sverige, Danmark och Tyskland (se RP, s. 29—31). Fördelen med denna lösning är att regleringen är tydlig, eftersom man slipper eventuella tolkningsfrågor kring speciallagstiftning och tillämpningen av sådan. Å andra sidan finns det när man beaktar de olika typfallen av olaga hot inget motsvarande tungt vägande offentligt intresse av att föreskriva om allmänt åtal som i de fall som avses i denna proposition. Man bör också beakta den ökade arbetsmängden hos myndigheterna och de konsekvenser denna har för resurserna. Lagutskottet anser med hänvisning till det som konstaterats ovan att det inte är motiverat att ändra bestämmelserna så att olaga hot hör under allmänt åtal generellt. Rent allmänt konstaterar utskottet dock att de resursbehov som lagändringar medför inte får ha en avgörande inverkan vid överväganden om lagstiftningens innehåll.

*Stycke 55 och 58 i utskottets betänkande ersätts med följande motiveringstext:*

Lagutskottet konstaterar att det inte finns någon etablerad definition av riktade trakasserier, utan begreppet används i den offentliga debatten som ett godtyckligt universalbegrepp för att beskriva all slags verksamhet som kan upplevas som obehaglig, såsom kritiska kommentarer i sociala medier, trots att en diskussion om och också skarp kritik av myndigheterna, de politiska beslutsfattarna och personer som i sitt arbete deltar i den offentliga debatten är en nödvändig del av yttrande- och åsiktsfriheten i en rättsstat. Riktade trakasserier är också en mycket politiserad term. Det är fråga om ett allomfattande begrepp, vilket innebär att det i själva verket inte betyder någonting alls.

Det finns flera straffbestämmelser i strafflagen som kan tillämpas på riktade trakasserier. Av betydelse är förutom olaga hot även brott som riktar sig mot till exempel tjänstemän samt ärekränkning, spridande av information som kränker privatlivet, olaga förföljelse, offentlig uppmaning till brott, ofog och brott mot kommunikationsfrid. Eftersom de gällande brottsrekvisiten således redan täcker de förfaranden som omfattas av definitionen av riktade trakasserier, finns det enligt lagutskottet inget behov av ett separat brottsrekvisit för dessa. Lagutskottet noterar också att riktade trakasserier utifrån inkommen utredning inte i något annat land har kriminaliserats genom ett separat rekvisit. Lagutskottet ser inte heller i

**Betänkande LaUB 10/2021 rd**  
**Reservation**

övrigt något behov av att utvidga urvalet av straffrättsliga medel som begränsar yttrandefriheten.

I propositionen ges det flera olika skäl till varför det inte föreslås att bestämmelserna om åtalsrätten för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet ska ändras (s. 28 och 29). Det skyddsintresse som ska skyddas vid de brotten är individens integritet och intimitet, och då är det motiverat att en rättsprocess i regel ska föras fram av målsäganden. Det påpekas också att de gärningarna med beaktande av straffskalan för dem inte är lika klandervärda som de olaga hot som nu behandlas. I propositionsmotiven hänvisas det också till det stora antalet fall av ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet. I motiveringen sägs det dessutom att de arrangemang för åtalsrätten som avses i 24 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) skulle bli tillämpliga på vissa yttranden, om bestämmelserna om åtalsrätten för ärekränkning och spridande av information som kränker privatlivet skulle ändras så att de hör under allmänt åtal i större utsträckning än i dag. Enligt propositionsmotiven kan det därför vara motiverat att bedöma arrangemangen kring åtalsrätten för dessa gärningar när en totalreform av yttrandefrihetslagen i framtiden blir aktuell. Lagutskottet konstaterar dock i detta sammanhang att det är motiverat att de nämnda brotten även i fortsättningen kvarstår som målsägandebrott i alla situationer. Om det blir möjligt att väcka åtal för denna typ av gärningar, som kan vara mycket subjektivt färgade, trots att målsäganden inte har anmält brottet till åtal och inte heller ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks, kommer arbetsmängden för både polisen och åklagaren att öka i onödan.

Helsingfors 3.6.2021

Mari Rantanen saf  
Sebastian Tynkkynen saf  
Leena Meri saf  
Antero Laukkanen kd