

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta  
neuvoston puitepäätökseksi (rasismin ja muukalaisvihan  
vastainen toiminta)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 16 päivänä tammikuuta 2002 tekemä ehdotus puitepäätöksen tekemisestä rasismin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2002

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula

**EHDOTUS PUITEPÄÄTÖKSEKSI RASISMIN JA MUUKALAISVIHAN VASTAISESTA TOIMINNASTA****1. Yleistä**

Komissio on 12 päivänä joulukuuta 2001 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan, 31 artiklan ja 34 artiklan 2 kohdan b-alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäätöksen tekemiseksi rasismiin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta.

Wienin toimintasuunnitelman (EYVL C 19, 23.1.1999) ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan rasismi ja muukalaisviha ovat erityisiä rikollisuuden muotoja, joiden torjuntaa on tehostettava. Euroopan parlamentti on 21 päivänä syyskuuta 2000 kehottanut tekemään puitepäätöksen, joka korvaisi vuonna 1996 tehdyn yhteisen toiminnan rasismiin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta. Lisäksi tekniikan kehittyminen ja Internetin laajeneva käyttö edellyttää Internetissä julkaistavan rassistisen ja muukalaisvihamielisen aineiston torjumista ja yhtenevää rikoslainsäädäntöä jäsenvaltioissa. Tämä takaisi turvallisen ja rikoksista vapaan ympäristön Internetin käyttäjille.

Puitepäätöksen tavoitteina on toisaalta varmistaa, että rasismi ja muukalaisviha ovat kaikissa jäsenvaltioissa rikosoikeudellisesti rangaistavia tehokkain, oikeasuhteisin ja välttämättömien rangaistuksien ja toisaalta sillä pyritään edistämään ja kannustamaan oikeudellista yhteistyötä mahdollisia esteitä poistamalla.

Ehdotuksen käsittely on aloitettu 24.1.2002 aineellinen rikosoikeus-työryhmässä.

Muistio perustuu komission ehdotukseen KOM(2001) 664.

**2. Pääasiallinen sisältö**

Puitepäätösehdotus koskee 1 artiklan mukaan rasismia ja muukalaisvihaa sisältäviä rikoksia koskevien lakien ja asetusten lähentämistä sekä jäsenvaltioiden välisen viran-

omaisyhteistyön tiivistämistä. Artiklan 2 mukaan puitepäätösehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvät rikokset (a) jotka on tehty jäsenvaltion alueella, (b) jotka ovat tehneet sen jäsenvaltion kansalaiset, jossa teko vaikuttaa sen valtion kansalaisiin tai ihmisryhmiin tai (c) jotka on tehty jäsenvaltioon sijoittuneen oikeushenkilön puolesta tai hyväksi. Artikla 3 käsittää rasismiin ja muukalaisvihan, rassistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän sekä oikeushenkilön määritelmät. Rasismi ja muukalaisviha määritellään alakohdassa (a) tietyntyyliseksi uskomukseksi.

Rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvät rikokset, jotka on säädettävä rikosoikeudellisesti rangaistavaksi toteutustavasta riippumatta määritellään artiklassa 4. Tällaisia tekoja ovat (a) julkinen yllytys väkivaltaan tai rassistiseen vihaan ja muukalaisvihaan sekä mihin tahansa muuhun rassistiseen tai muukalaisvihamieliseen käyttäytymiseen, joka voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa kyseisille yksilöille tai ihmisryhmille, (b) yksilöihin tai ihmisryhmiin kohdistetut rassistiset tai muukalaisvihamieliset julkiset loukkaukset ja uhkaukset, (c) kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai sotarikosten julkinen puolustaminen rassistisessa tai muukalaisvihamielisessä tarkoituksessa, (d) vuonna 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määriteltyjen rikosten julkinen kieltäminen tai vähätteleminen siten, että se saattaa häiritä yleistä järjestystä, (e) rassistisia tai muukalaisvihamielisiä ilmauksia sisältävien kirjoitusten, kuvien tai muun vastaavan aineiston julkinen levittäminen ja jakaminen sekä (f) rassistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan johtaminen, tukeminen tai siihen osallistuminen tarkoituksena edesauttaa organisaation rikollista toimintaa.

Artiklassa 5 veloitetaan säätämään kyseisten rikosten yllytys, avunanto ja yritys rangaistaviksi. Rangaistusseuraamukset määritellään puolestaan artiklassa 6, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 4 ja 5 artikloissa tarkoitetut rikokset ovat rangaistavia tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin rangaistuksin. Artiklan 4 alakohtien (b) - (e) rikoksista tulisi ainakin vakavissa tapauksissa tuomita vapausrangaistukseen, joka mahdollistaisi luovuttamisen ja alakohtien (a) ja (f) rikoksista olisi mahdollistettava vähintään kahden vuoden enimmäisrangaistus. Lisäksi ehdotuksessa veloitetaan varmistamaan lisä- tai vaihtoehtoisrangaistuksia, sekä rikoksen tekemiseksi tarvittavan aineiston tai rikosten tuoton takavarikointi ja menetettäväksi tuomitseminen.

Artikla 7 koskee rasismiin perustuvista rikoksista tuomittujen rangaistusten koventamisperusteita. Koventamisperusteina ehdotuksen mukaan pidettäisiin sitä, että tekijä tekee puitepäätöksen artikloissa 4 tai 5 määritellyn rikoksen ammatillista toimintaa harjoittaessaan ja uhri on riippuvainen tästä toiminnasta. Artikla 8 koskee rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia rangaistusten koventamisperusteina muiden kuin tässä puitepäätöksessä mainittujen rikosten yhteydessä.

Artikla 9 velvoittaa oikeushenkilön saattamista vastuuseen rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvistä rikoksista. Artikla 10 määrittelee oikeushenkilöihin kohdistuvat seuraamukset, joihin voi sakkojen lisäksi kuulua tuen menettäminen, liiketoimintakielto, oikeudelliseen valvontaan asettaminen, toiminnan lopettaminen ja rikokseen tekemiseen käytettyjen laitosten sulkeminen.

Syytetoimien käynnistämisestä määrätään artiklassa 11, jonka perusperiaatteena on, että syytteen nostaminen artikloiden 4 ja 5 määrittämistä rikoksista ei ole riippuvainen uhrin tekemästä rikosilmoituksesta, eli teot ovat virallisen syytteen alaisia. Artikla 12 määrittelee lainkäyttövallan rajat alueperiaatteen sekä aktiivisen ja passiivisen henkilöllisyysperiaatteen mukaan.

Artiklassa 13 muotoillaan säännökset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta sekä syytteeseen asettamisesta. Tätä artiklaa on tarkoitus

soveltaa ainoastaan siihen saakka, kun Eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva ehdotus on hyväksytty. Artiklassa 14 varmistetaan, ettei ehdotuksen määrittelemiä tekoja pidetä poliittisina rikoksina, jotta keskinäisestä oikeusavusta tai luovuttamisesta ei voitaisi kieltäytyä tällä perusteella. Tietojenvaihdon tärkeyttä korostetaan artiklassa 15, jonka perusteella jäsenvaltioiden tulee nimetä toiminnalliset keskusviranomaiset.

Puitepäätösehdotuksen täytäntöönpano on tarkoitus tapahtua 30 päivään kesäkuuta 2004 mennessä. Komissio raportoi täytäntöönpanotoimista Euroopan parlamentille ja neuvostolle 30 päivään kesäkuuta 2005 mennessä.

### 3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomen lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä varsinaisia säännöksiä rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvistä rikoksista lukuunottamatta kiihottamista kansanryhmää vastaan (RL 11 luku 8 §) ja syrjintää (RL 11 luku 9 §). Lisäksi julkinen kehottaminen rikokseen (RL 17 luku 1 §) saattaisi soveltaa osaan rangaistaviksi ehdotetuista teoista.

Puitepäätöksen artiklassa 4 luetellaan tahallisina rangaistaviksi säädettävät teot, jotka katsotaan rasismiin ja muukalaisvihaan liittyviksi rikoksiksi. Artiklan alakohdassa (a) tarkoitettua yllytystä ei ole sidottu rangaistavaan teokoon kuten Suomen rikoslainsäädännössä edellytetään. Saman artiklan alakohdan (b) mukaiset rasistiset tai muukalaisvihamieliset julkiset loukkaukset tai uhkaukset eivät sisälly nykyisiin rikoslainsäädännön säännöksiin, joskin ne yksilöihin kohdistuvina voivat joissakin tapauksissa tulla rangaistaviksi kunnianloukkausrikoksina (RL 24 luku 9 § ja 10 §). Alakohdassa (c) tarkoitettujen rikosten julkinen puolustaminen ja (d) alakohdassa tarkoitettujen rikosten julkinen kieltäminen tai vähättely eivät ole Suomen rikoslainsäädännön mukaan rangaistavia tekoja.

Artiklan 4 alakohdassa (f) mainittu rasistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän johtaminen, tukeminen tai sen toimintaan

osallistuminen ei ole rangaistavaa Suomen nykyisen lainsäädännön mukaan. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämiseksi rangaistavaksi (183/1999 vp), joka muuttaisi tilanteen siltä osin, kun kysymys on kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Puitepäätosehdotuksen artiklassa 5 määritelty yllytyksen, avunannon ja yrityksen kriminalisointi menee Suomen rikoslakia pidemmälle siinä, että se edellyttää kaikkien 4 artiklassa lueteltujen rikosten yritysten säätämistä rangaistavaksi. Niiden ehdotuksessa määriteltyjen tekojen osalta, jotka sisältyvät voimassa olevaan Suomen rikoslakiin, yritys ei ole rangaistavaa.

Artiklassa 6 ehdotetut rangaistukset ja seuraamukset vastaavat muutoin Suomen lainsäädäntöä, paitsi 3 kohdassa oleva vähintään kahden vuoden enimmäisrangaistus. Artiklan 7 rangaistusten koventamisperusteet eivät sisälly nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Artiklassa 8 ehdotetut rasistiset tai muukalaisvihamieliset vaikuttimet rangaistuksen koventamisperusteena on tarkoitus sisällyttää rikoslakiin helmikuussa 2002 annettavalla hallituksen esityksellä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu on nykyisessä rikoslaissa rajattu melko suppeaan määrään rikoksia. Puitepäätosehdotuksen 9 artiklan mukaan oikeushenkilön tulisi olla vastuussa useista sellaisistakin teoista, joissa perinteisesti vain luonnollinen henkilö on voinut olla tekijänä. Artikla edellyttäisi lainsäädännön muutoksia. Puitepäätosehdotuksen artiklassa 10 on lueteltu oikeushenkilöihin kohdistuvia vaihtoehtoisia seuraamuksia, joista osa on Suomen oikeusjärjestelmälle vieraita ja edellyttäisi näin ollen lainsäädäntömuutoksia.

Artiklan 14 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuja rikoksia ei pidetä poliittisina rikoksina, joiden perusteella voidaan kieltäytyä myöntämästä keskinäistä oikeusapua tai suostumasta rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen. Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta tehty yleissopimus (SopS 71/1999) sisältää

määräyksen, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi pitää mitään rikosta poliittisena rikoksena (5 artikla). Jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus ilmoittaa, että ne soveltavat kyseistä periaatetta vain tiettyihin terrorismitekoihin. Oikeusavun osalta vastaava määräys sisältyy keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjan (EYVL C 326, 21.11.2001) 9 artiklaan.

Artiklan 14 voidaan katsoa laajentavan jäsenvaltioiden velvoitteita siltä osin, että kaikkien jäsenvaltioiden olisi sitouduttava siihen, että 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuja rikoksia ei pidettäisi poliittisina rikoksina, vaikka jäsenvaltio olisikin ilmoittanut edellä mainittujen sopimusten sallimasta rajoituksesta, jonka mukaan vain tiettyjä terrorismitekoja ei pidetä poliittisina rikoksina.

Hyväksyessään edellä mainitun EU:n luovuttamissopimuksen Suomi ei tehnyt ilmoitusta siitä, että se soveltaisi sopimuksen periaatetta vain tiettyihin terrorismitekoihin. Näin ollen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioon voidaan luovuttaa myös poliittisesta rikoksesta. Suomen kansalaisten osalta Suomi on kuitenkin tehnyt EU:n luovuttamissopimukseen varauman siten, ettei Suomen kansalaista voida luovuttaa poliittisesta rikoksesta. Artiklan 14 voidaan katsoa kaventavan oikeutta kieltäytyä Suomen kansalaisen luovuttamisesta, sillä artikla kaventaa Suomen harkintavaltaa pitää artiklassa tarkoitettuja rikoksia poliittisina. Toisaalta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa puitepäätoöksessä EU:n jäsenvaltiot ovat jo poliittisella tasolla hyväksyneet periaatteen, jonka mukaan mitään rikosta ei voida pitää poliittisena EU:n jäsenvaltioiden välillä, eikä omien kansalaisten osalta voida tehdä poikkeusta. Suomi ei ole vielä saattanut kansallisesti voimaan edellä mainittua oikeusapua koskevaa pöytäkirjaa.

#### 4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston suhtautuu myönteisesti

siihen, että EU tehostaa rasismia ja muukalaisvihan vastaista toimintaansa. EU on vuonna 1996 tehnyt yhteisen toiminnan (96/443/YOS) rasismia ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta, jonka nyt valmisteltavana oleva puitepäätösehdotus tulee korvaamaan. Puitepäätös tulee täydentämään rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annettua neuvoston direktiiviä (2000/43/EY).

Puitepäätösehdotuksen 3 artiklan (a) alakohdan rasismia ja muukalaisvihan määritelmä sekä 4 artiklan (a) alakohdan muotoilu rangaistavasta julkisesta yllytyksestä ovat ehdotetuissa muodossaan liian laajoja ja epämääräisiä, eivätkä sellaisenaan täytä legaliteettiperiaatteen

vaatimuksia. Lisäksi Artiklan 4 alakohdissa (c) ja (d) tarkoitetut kriminalisoinnit voivat helposti johtaa ristiriitaan sananvapauden kanssa ja alakohta (f) menee liian pitkälle siltä osin, kun siinä velvoitetaan kriminalisoimaan rasistisen tai muukalaisviamielisen ryhmän toiminnan pelkkä tukeminen.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan puitepäätökseen pitäisi sisällyttää velvoite kriminalisoida rasismiin ja ulkomaalaisvihaan perustuva syrjintä.

Puitepäätöksen käsittely on alkuvaiheessa. Alustavien keskustelujen perusteella voidaan odottaa edellä mainittujen ongelmakohtien muotoilujen vielä muuttuvan työryhmäkäsittelyssä.