

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 26/2002 vp**

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

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunnan puhemies on 12 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (rasismin ja muukalaisvihan vastainen toiminta) (U 7/2002 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- professori Raimo Lahti
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

***Ehdotus***

Komissio on 12.12.2001 tehnyt ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rasismin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta, jolla on tarkoitus korvata samasta asiasta vuonna 1996 tehty yhteinen toiminta. Tavoitteena on varmistaa, että rasismi ja muukalaisviha ovat kaikissa jäsenvaltioissa rikosoikeudellisesti rangaistavia tekoja ja että niistä tuomittavat rangaistukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tekniikan kehittyminen ja tietoverkon laajeneva käyttö edellyttävät verkossa julkaistavan rasistisen ja muukalaisvihamielisen aineiston torjumista ja yhtenevää rikoslainsäädäntöä jäsenvaltioissa. Puitepäätöksellä pyritään myös edistämään ja kannustamaan oikeudellista yhteistyötä.

***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti rasismin ja muukalaisvihan vastaisen toiminnan tehostamiseen EU:ssa. Puitepäätösehdotuksen määritelmät rasismista ja muukalaisvihasta sekä rangaistavaa julkista yllytystä koskevan säännöksen sanamuoto ovat kuitenkin liian laajoja ja epämääräisiä, eivätkä ne sellaisinaan täytä rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta johtuvia vaatimuksia. Ehdotetut kriminalisoinnit voivat lisäksi eräiltä osin johtaa ristiriitaan sananvapauden kanssa. Velvoite kriminalisoida rasistisen ja muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan pelkkä tukeminen on valtioneuvoston mielestä liian pitkälle menevä. Puitepäätökseen pitäisi valtioneuvoston käsityksen mukaan sisällyttää velvoi-

te kriminalisoida rasismiin ja ulkomaalaisvihaan perustuva syrjintä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Rasismien ja muukalaisvihan vastaisella toiminnalla pyritään vahvistamaan mm. perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion periaatteen kunnioittamista. Näiden tärkeiden päämäärien saavuttamiseksi tehtyä puitepäättösehdotusta on arvioitava perusoikeusjärjestelmän, ennen muuta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sananvapauden kannalta.

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 29/2001 vp, s. 3/II). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä (ks. PeVL 41/2001 vp, s. 2/II). Rangaistusseurauksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Laillisuusperiaatetta ja rikoksesta määrättävien rangaistusten oikeasuhtaisuutta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Sen 3 kappaleessa todetaan nimenomaisesti, että rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sisältyy määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan.

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöi-

den mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I).

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

Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

#### *Määritelmät*

Rasismilla ja muukalaisvihalla tarkoitetaan ehdotuksen 3 artiklan a alakohdan mukaan uskomusta, että vastenmielisyys yksilöitä tai ihmisryhmiä kohtaan määräytyy pääasiassa rodun, ihonvärin, syntyperän, uskonnon tai uskomusten taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan. Määritelmä on puitepäättöksen muiden säännösten kannalta ratkaisevan tärkeä, minkä vuoksi sen täsmällisyyteen on jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota. Esimerkiksi 4 artiklan a alakohdan kriminalisointivelvoite muodostuu varsin väljäksi ja sananvapautta rajoittavan sääntelyn suhteellisuuden kannalta kovin laajaksi, jos jäsenvaltiossa rangaistavaksi

säädettävän teon tunnusmerkistökijänä on yllytys määritelmäsäännöksessä tarkoitettuun uskomukseen. Määritelmäsäännöksen epätäsmällisyydestä johtuva väljyys ja laveus rasittavat myös muita 4 artiklan kriminalisointivelvoitteita samoin kuin 3 artiklan b alakohdan määritelmää rasistisesta tai muukalaisviihamielisestä ryhmästä.

Johtoa määritelmäsäännöksen täsmentämiseen on valiokunnan mielestä syytä hakea ennen muuta kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 37/1970) käytetystä määritelmästä. Tämän mukaisesti puitepäätöksen määritelmässä on asianmukaista kiinnittää huomiota muun muassa rasistiseksi tai muukalaisviihamieliseksi luonnehdittavan toiminnan tarkoitusperiin sekä sen tosiasiallisiin vaikutuksiin ja seurauksiin.

Puitepäätökseen tulee sisällyttää rasismiin ja muukalaisvihaan perustuvan syrjinnän kielto. Sen tulee kattaa sekä välitön että välillinen syrjintä. Tällöin tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeelliset positiiviset erityistoimet on puitepäätöksessä syytä erottaa kielletystä syrjinnästä siihen tapaan kuin rotusyrjintäsopimuksen 1 artiklan 4 kappaleessa on tehty (ks. myös PeVL 8/2000 vp, s. 3).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että puitepäätösehdotuksen 3 artiklan a alakohdassa käytetään ihmisistä sanaa rotu. Tälle ei nykyaikaisen käsityksen mukaan ole tieteellisiä perusteita. Sana on korvattavissa esimerkiksi termillä alkuperä.

Rasistinen tai muukalaisviihamielinen ryhmä on ehdotuksen 3 artiklan b alakohdassa määriteltävä useamman kuin kahden henkilön yhteisymmärryksessä perustamaksi järjestäytyneeksi organisaatioksi, jonka tarkoituksena on tehdä puitepäätösehdotuksen 4 artiklan a—e alakohdassa tarkoitettuja rikoksia. Määritelmän kannalta on oleellista, että ryhmän järjestäytymiseen viittaavat organisaatiota ja sen toimintatapoja samoin kuin ryhmän pysyvyyttä koskevat olennaiset piirteet käyvät sääntelystä ilmi (ks. PeVL 10/2000 vp, s. 3/I).

#### *Kriminalisointivelvoitteet*

Päätösehdotuksen kriminalisointivelvoitteet perustuvat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja painaviin syihin. Valiokunta kuitenkin korostaa yleisesti sen tärkeyttä, että riksoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta ja sananvapaudesta johtuvat vaatimukset velvoitteiden täsmällisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta otetaan jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon. Velvoitteet tulee riittävän täsmällisinä kohdistaa vain sellaisiin tekoihin, joiden kriminalisointi on rasismiin ja muukalaisviihamielisyyden välttämätöntä.

Esimerkiksi 4 artiklan d alakohdan velvoite kriminalisoida siinä tarkoitettujen rikosten julkinen vähättely ei valiokunnan mielestä ole täsmällisyys- ja suhteellisuusvaatimusten mukainen. Abstraktiselle vaarantamisrikokselle ominainen edellytys teon tekemisestä siten, että se saattaa vaarantaa yleistä järjestystä, ei ole omiaan täsmentämään tunnusmerkistöä. Ehdotettua sananvapauden rajoitusta on puitepäätöksen jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Jäsenvaltio on ehdotuksen 4 artiklan f alakohdan mukaan velvollinen kriminalisoimaan mm. rasistisen tai muukalaisviihamielisen ryhmän toiminnan tukemisen sen lisäksi, että 5 artiklan perusteella kriminalisointivelvoite koskee myös yllytystä ja avunantoa 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin. Valiokunta painottaa sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen korostuvan tavantomaista enemmän, jos osallisuutta rikokseen on tarkoitus ehdotetulla tavalla säännellä riksoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (ks. PeVL 41/2001 vp, s. 3/II). Sen vuoksi on tärkeää täsmentää ehdotusta niin, että ryhmän toiminnan rangaistava tukeminen edellyttää henkilön aktiivista osallistumista ryhmän rikolliseksi katsottavaan toimintaan.

#### *Seuraamukset*

Ehdotuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta sisältävät säännöksiä rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvistä rikoksista tuomittavista vähimmäisrangaistuksista. Rangaistussääntelyn tapaus- tai puitepäätöskohtaiseen yhdenmukaistamiseen liittyvä

suhteellisuusperiaatteen kannalta riskejä, minkä vuoksi rangaistustason vahvistamista puitepäättöksillä tulee välttää (PeVL 41/2001 vp, s. 4/I; ks. myös vireillä oleva asia E 35/2002 vp). Jäsenvaltion on voitava suhteuttaa rikoksista määrättävät rangaistukset siellä muutoin käytettävään rangaistustasoon. Sen takia rangaistustason täsmentäminen tulee valiokunnan mielestä jättää jäsenvaltion omien lainsäädäntöratkaisujen varaan. Estettä ei ole sille, että rikoksen rasistinen tai muukalaisvihaan perustuva motiivi edellytetään otettavaksi huomioon jäsenvaltiossa käytettäviä rangaistusasteikkoja korottavana tekijänä.

Perusoikeusjärjestelmästä johtuu, että Suomessa ei voida varauksitta ottaa liitännäisran-

gaistuksena käyttöön ehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa mainittua kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien menettämistä. Valiokunta pitää asian valtiosääntöisten kytkentöjen vuoksi tärkeänä, että säännöksestä poistetaan tämä maininta.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan rasismin ja muukalaisvihan määritelmää, kriminalisointivoitteita ja rangaistusseuraamuksia koskevin täsmennyksin.*

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.