

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (rasismin ja muukalaisvihan vastainen toiminta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- ylikomisario Kalle Kekomäki, sisäasiainministeriö
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvon-
ta ry
- professori Ari-Matti Nuutila.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Puitepäättösehdotus

Puitepäättöksen tarkoituksena on velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rasismi ja muukalaisviha rangaistavaksi tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin rangaistuksin sekä edistää jäsenvaltioiden välistä viranomaisyhteistyötä.

Puitepäättöksen soveltamisalaan kuuluisivat rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvät rikokset, jotka

- on tehty jäsenvaltion alueella,
- ovat tehneet sen jäsenvaltion kansalaiset, jossa teko vaikuttaa sen valtion kansalaisiin tai ihmisryhmiin tai,
- on tehty jäsenvaltioon sijoittuneen oikeushenkilön puolesta tai hyväksi.

Puitepäättöksen mukaisia rasismiin ja muukalaisvihaan liittyviä rikoksia olisivat

a) julkinen yllytys väkivaltaan tai rasistiseen vihaan ja muukalaisvihaan sekä mihin tahansa muuhun rasistiseen tai muukalaisvihamieliseen käyttäytymiseen, joka voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa kyseisille yksilöille tai ihmisryhmille,

b) yksilöihin tai ihmisryhmiin kohdistetut rasistiset tai muukalaisvihamieliset julkiset loukkaukset ja uhkaukset,

c) kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten tai sotarikosten julkinen puolustaminen rasistisessa tai muukalaisvihamielisessä tarkoituksessa,

d) vuonna 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määriteltyjen rikosten julkinen kieltäminen tai vähättele-

minen siten, että se saattaa häiritä yleistä järjestystä,

e) rasistisia tai muukalaisvihamielisiä ilmauksia sisältävien kirjoitusten, kuvien tai muun vastaavan aineiston julkinen levittäminen ja jakaminen sekä

f) rasistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan johtaminen, tukeminen tai siihen osallistuminen tarkoituksena edesauttaa organisaation rikollista toimintaa.

Puitepäättös velvoittaisi myös kriminalisoimaan yllytyksen ja avunannon mainittuihin rikoksiin ja rikosten yrityksen.

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. Koventamisperusteina ehdotuksen mukaan pidettäisiin sitä, että tekijä tekee puitepäättöksessä määritellyn rikoksen ammatillista toimintaa harjoittaessaan ja uhri on riippuvainen tästä toiminnasta. Artikla 8 koskee rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia rangaistusten koventamisperusteina muiden kuin tässä puitepäättöksessä mainittujen rikosten yhteydessä. Puitepäättös sisältää säädökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että EU tehostaa rasismia ja muukalaisvihaa vastaan toimintaansa. EU on vuonna 1996 päättänyt yhteisestä toiminnasta rasismia ja muukalaisvihaa vastaisesta toiminnasta, jonka nyt valmisteltavana oleva puitepäättösehdotus tulee korvaamaan. Puitepäättös tulee täydentämään rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annettua neuvoston direktiiviä.

Puitepäättösehdotuksen 3 artiklan a alakohdan rasismia ja muukalaisvihaa määritelmä sekä 4 artiklan a alakohdan muotoilu rangaistavasta julkisesta yllytyksestä ovat ehdotetuissa muodoissaan liian laajoja ja epämääräisiä, eivätkä sellaisenaan täytä legaliteettiperiaatteen vaatimuksia. Lisäksi artiklan 4 alakohtissa c ja d tarkoitetut kriminalisoinnit voivat helposti johtaa ristiriitaan sananvapauden kanssa ja alakohta f menee liian pitkälle siltä osin, kun siinä veloitetaan kriminalisoimaan rasistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan pelkkä tukeminen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan puitepäättökseen pitäisi sisällyttää veloitte kriminalisoida rasismia ja muukalaisvihaa perustuva syrjintä. Puitepäättökseen käsittely on alkuvaiheessa. Alustavien keskustelujen perusteella voidaan odottaa edellä mainittujen ongelmakohdienten muotoilujen vielä muuttuvan työryhmäkäsittelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Rasismia, muukalaisvihaa ja syrjinnän poistamiseksi on tehty kansainvälistä yhteistyötä usean vuosikymmenen ajan. Yhteistyön keskeinen esimerkki on Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamisesta vuodelta 1966.

Rasismia ja muukalaisvihaa esiintyy unionin jäsenvaltioissa. Rasistisilla ja muukalaisvihaan liittyvillä rikoksilla on usein myös valtioiden rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Euroopan unionin tehostetut toimet myös rikosoikeuden alalla ovat perusteltuja. Unionin neuvosto on vuonna 1996 hyväksynyt unionisopimuksen silloisen K. 3 artiklan perusteella yhteisen toiminnan rasismia ja muukalaisvihaa vastaisesta toiminnasta. Se ehdotetaan korvattavaksi puitepäättöksellä, joka on rikosten tunnusmerkistöjä ja rangaistuksia yh-

denmukaistavana yhteistä toimintaa pidemmälle menevä ja tehokkaampi säädösinstrumentti.

Rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvät rikokset

Puitepäättöksen keskeiset käsitteet rasismi ja muukalaisviha määritellään 3 artiklassa. Määritelmät poikkeavat esimerkiksi edellä mainitun YK:n yleissopimuksen käsitteistä. Ehdotetut määritelmät ovat epätasällisia ja tulkinnanvaraisia. Määritelmiä on täsmennettävä, jotta puitepäättöksen rikostunnusmerkistöt voitaisiin kirjoittaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisiksi.

Puitepäättöksen 4 artikla velvoittaisi jäsenvaltiot säätämään rangaistaviksi artiklassa määriteltävät rikokset. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan säädösehdotusta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että säädösehdotukset vaativat monelta osin täsmentämistä ja yhteensovittamista mm. sananvapautta koskevien säännösten kanssa.

Artiklan c kohta koskee kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen joukkotuhonnan, rikosten ihmisyyttä vastaan ja sotarikosten julkista puolustamista rasisisessa tai muukalaisvihamielisessä tarkoituksessa. Artiklan d kohta koskee Nürnbergin kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen rikosten julkista kieltämistä ja vähättelyä siten, että se saattaa häiritä yleistä järjestystä.

Rikoslain 10 luku sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan ja 12 luvun 2 §:n sotaan yllyttämistä koskevat säädökset on uudistettu vuonna 1995. Rangaistussäännökset eivät säädä rangaistavaksi kaikkea sotapropagandaa tai sotarikosten taikka ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten vähättelyä tai puolustamista. Suomi on tehnyt muiden Pohjoismaiden tavoin sotapropagandan kieltoa koskevan varauman YK:n kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 20 artiklan 1 kohtaan, koska sen katsottiin vaarantavan sananvapautta. Rikoslain uudistaminen ei johtanut varauman poistamiseen. Ehdotettuja rangaistussäännöksiä on si-

ten arvioitava rikoslain nykyisten säännösten ja niiden perustana olevien sananvapautta koskevien perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta.

Rasistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan johtaminen, tukeminen tai siihen osallistuminen tarkoituksena edesauttaa organisaation rikollista toimintaa olisi säädettävä artiklan f kohdan mukaan rangaistavaksi. Säädösehdotus muistuttaa läheisesti terrorismin torjumista koskevaa puitepäättösehdotusta, josta lakivaliokunta on antanut lausunnon (LaVL 20/2001 vp). Rikoslain mukaan ryhmän johtaminen, tukeminen tai sen toimintaan osallistuminen eivät sellaisenaan ole rangaistavia tekoja, ellei menettelyä voida pitää rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Valiokunta on perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella todennut, että rikosoikeudellinen täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän silloin, kun pyritään kriminalisoimaan rikokseen osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallisuuskäsitysten ulkopuolelle (PeVL 10/2000 vp).

Syrjintä ja työsyryntä

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että puitepäättökseen pitäisi sisällyttää velvoite kriminalisoida rasismiin ja ulkomaalaisvihaan perustuva syrjintä. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen säädöksen tarpeellisuudesta. Käytännön kannalta yhtä merkittävä syrjinnän muoto on rikoslain 47 luvun 3 §:ssä rangaistavaksi säädetty työsyryntä, jonka sisällyttämistä puitepäättökseen on vakavasti harkittava. Se on perusteltua myös siksi, että puitepäättöksen yhtenä tarkoituksena on täydentää rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettua direktiiviä. Direktiivi koskee mm. syrjintää työelämässä, mutta ei sisällä ensimmäisen pilariin kuuluvana säädösinstrumenttina rangaistussäännöksiä.

Rangaistukset ja seuraamukset

Puitepäättösehdotuksen 6 ja 10 artikla koskevat rangaistuksia ja seuraamuksia. Puitepäättös vel-

voittaisi säättämään vähintään kahden vuoden enimmäisrangaistuksen julkisesta yllytyksestä väkivaltaan, rasistiseen vihaan ja muukalaisvihaan sekä rasistisen tai muukalaisvihamielisen ryhmän toiminnan johtamisesta, tukemisesta ja toiminnan edesauttamisesta.

Lakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti sellaisiin rangaistusasteikkojen yhdenmukaistamista koskeviin ehdotuksiin, jotka ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, poikkeavat huomattavasti Suomessa käytössä olevista asteikoista taikka vaikeuttavat johdonmukaisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toteuttamista (LaVL 20/2001 vp). Koska ehdotetut tunnusmerkistöt ovat osittain epämääräisiä, ehdotetun rangaistusasteikon arvioiminen ei ole kaikilta osin mahdollista. Siltä osin kuin rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvät rikokset tulisivat arvioitaviksi rikoslain nykyisten säännösten mukaisena kiihottamisena kansanryhmää vastaan (RL 11 luvun 8 §) tai julkisena kehottamisena rikokseen (RL 17 luvun 1 §) rangaistuksen enimmäismäärää koskeva velvoite täyttyisi.

Puitepääöksessä mainitaan ilmeisesti valinnaisina seuraamuksina sellaisia rangaistuksia, jotka ovat vieraita suomalaiselle oikeusjärjestelmälle, kuten koulutukseen osallistuminen, kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien menettäminen sekä hyväntekeväisyyteen käytettävä maksu. Siltä osin kuin rangaistukset ovat valinnaisia, ne eivät ole ongelmallisia. Koska puitepääöksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tunnusmerkistöjä ja rangaistuksia ja muita rikoksen seuraamuksia, puitepääökseen ei pitäisi kuulua tarpeettomia säädöksiä, jotka tekevät siitä epäselvän ja hämärtävän sen tarkoitusta.

Rangaistuksen koventamisperusteet

Puitepääösehdotuksen 7 ja 8 artikla sisältävät säännöksiä rangaistuksen koventamisperusteista. Rasistisen rikoksen rangaistusta voitaisiin 7 artiklan perusteella koventaa, jos rikos tehdään ammattitoiminnan yhteydessä, josta rikoksen uhri on riippuvainen. Rasistiset tai muukalaisvihamieliset motiivit olisivat 8 artiklan mukaan rangaistuksen koventamisperusteita muiden rikosten yhteydessä.

Lakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti yksityiskohtaisiin ja pitkälle meneviin rangaistuksen lieventämis- ja koventamisperusteita koskeviin unionin säädösehdotuksiin (esim. LaVL 20/2001 vp ja LaVL 22/2001 vp).

Rikoslain rangaistuksen mittaamista koskevassa 6 luvussa ei ole rasistisia rikoksia koskevia koventamisperusteita tai säädetä rasismia taikka muukalaisvihaa rangaistuksen koventamisperusteeksi. Ensin mainittu koventamisperuste olisi suomalaisen rikosoikeuden kannalta uudentyyppinen. Rikoslain nykyiset koventamisperusteet ovat luonteeltaan yleisiä, kaikkia rikoksia koskevia. Rasistista rikosta, joka on tehty sellaisen ammatillisen toiminnan yhteydessä, josta uhri on riippuvainen, voidaan pitää lähtökohtaisesti vahingollisempana kuin muissa olosuhteissa tehtyjä rasistisia rikoksia. Sen sijaan, että tällaisia seikkoja pidetään rangaistuksen koventamisperusteena, niitä voitaisiin vaihtoehtoisesti pitää ankaroittamisperusteena, jonka perusteella rasistisen rikoksen voitaisiin arvioida täyttävän törkeän tekemuodon. Lakivaliokunta on arvioinut rasistista motiivia törkeän pahoinpitelyn kvalifiointiperusteena ja kaikkia rikoksia koskevana koventamisperusteena ja päätenyt siihen, että asia on harkittava rikoslain kokonaisuudistuksen loppuunsaattamisen yhteydessä (LaVM 13/2001 vp). Hallitus on antanut 5.4.2002 eduskunnalle esityksen HE 44/2002 vp rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan, että rikoksen kohdistuminen kansalliseen, rodulliseen, etniseen tai muuhun sellaiseen kansanryhmään kuuluvaan henkilöön tähän ryhmään kuulumisen perusteella olisi rangaistuksen koventamisperuste.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomautuksin.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kirsi Ojansuu /vihr (osittain)
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Tero Rönni /sd
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Mauri Salo /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok (osittain)
	Toimi Kankaanniemi /kd	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Lasse Virén /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Seppo Lahtela /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.