

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 39/2010 vp

Hallituksen esitys Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä tammikuuta 2011 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (HE 317/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mirja Salonen, oikeusministeriö
- valtionsyyttäjä Mika Illman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- ylitarkastaja Sari Kajantie, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Hanna Välimaa, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- hallituksen varapuheenjohtaja Tapani Tarvainen, Electronic Frontier Finland ry
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Pirkanmaan käräjäoikeus
- Viestinnän Keskusliitto ry
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 2003 tehdyn Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkir-

jan (ETS 189), joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia. Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voi-

maan 1 päivänä maaliskuuta 2006. Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Samassa yhteydessä lainsäädäntö saatetaan vastaamaan rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2008/913/YOS vaatimuksia. Esityksessä ehdotetaan, että rikoslakiin tehtäisiin lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta ja puitepäättöksen täytäntöönpanosta johtuvat muutokset sekä eräitä rikoslakia täsmäntäviä ja osin laajentaviakin muutoksia.

Kiihottamisessa kansanryhmää vastaan mainittaisiin uusina tekotapoina "asettaminen yleisön saataville" ja "yleisön saatavilla pitäminen". Ehdotettujen täsmennysten tarkoituksena on varmistaa kriminalisoinnin soveltuvuus kyseisiin tekotapoihin. Säännöksen ilmaisu "lausuntoja tai muita tiedonantoja" ehdotetaan korvattavaksi perustuslaissa käytetyllä nykyaikaisemalla käsitteistöllä "tiedon, mielipiteen tai muun viestin".

Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevien rangaistussäännösten ulottuvuutta niin sanottuja viharikoksia koskevana säännöksenä ehdotetaan selvennettäväksi ja osittain laajennettavaksi siten, että rikoksen vaikuttamina mainittaisiin nimenomaisesti myös ihonväri, syntyperä, vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus. Mahdollisuus soveltaa pykälää myös mainittuihin perusteisiin rinnastettavissa perusteissa säilyisi täsmennettynä. Samat vaikuttimet kuin kiihottamisessa kansanryhmää vastaan mainittaisiin myös rasistisia ja muita sellaisia vaikuttimia koskevassa rangaistuksen koventamissäännöksessä. Koventamissäännök-

sessä rikoksen rasistinen tai muu sellainen vaikutin olisi rangaistusta koventava riippumatta siitä, keneen tai mihin rikos kohdistuu.

Rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi erityinen törkeää kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva tunnusmerkistö. Se voisi soveltua muun muassa tapauksiin, joissa kehoitetaan tai houkuttellaan joukkotuhontaan tai muihin vakaviin ihmisoikeusrikoksiin, murhaan tai terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn tappoon. Törkeä tekotapa voisi soveltua myös muuhun vakavaan väkivaltaan kehottamiseen, jos sillä selvästi vaarannetaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Uuden törkeän rikoksen enimmäisrangaistus olisi neljä vuotta vankeutta.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan laajennettavaksi kiihottamisrikoksiin kansanryhmää vastaan ja, jos rikoksella on vihamotii- vi, laittomaan uhkaukseen ja törkeään kunnianloukkaukseen. Myös julkiseen kehottamiseen rikokseen voitaisiin tietyin edellytyksin soveltaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Lisäksi ehdotetaan rikoslakiin eräitä muita vähäisiä muutoksia.

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin tehtäisiin ainoastaan viittaus-säännöstä rikoslakiin koskeva täsmennys.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden vahvistamisen jälkeen. Tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskeva laki on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksyminen ja voimaansaattaminen sekä neu-

voston rasismien ja muukalaisvihan torjumista koskevan puitepäättöksen täytäntöönpano.

Lisäpöytäkirjan ja puitepäättöksen tavoitteena on lisätä kansainvälistä ja eurooppalaista yhteistyötä julkisesti, erityisesti tietoverkoissa levitet-

tävien rasististen ja muukalaisvihamielisten lausumien torjumiseksi puuttumatta kuitenkaan kansallisissa oikeusjärjestelmissä noudatettaviin periaatteisiin ilmaisunvapaudesta. Kumpaankin instrumenttiin sisältyy velvoitteita kriminalisoida rasistisista vaikuttimista tehtyjä rikoksia.

Suomen lainsäädännön saattamiseksi vastamaan edellä mainittuja velvoitteita hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslain säännöksiä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ja rangaistuksen koventamisperusteista tarkistetaan. Niin ikään velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi esitetään uutta törkeää tekemuotoa kiihottamiselle kansanryhmää vastaan ja oikeushenkilön rangaistusvastuun laajentamista rasistisiin rikoksiin. Samalla kansallisista syistä rikoslain säännöksiin esitetään muutoksia, joiden tarkoituksena on nykyaikaistaa ja selkeyttää säännöksiä.

Esityksen perusteluista ilmenee, että rasistisista vaikuttimista tehtyjen rikosten tekeminen erityisesti tietojärjestelmien välityksellä on viime aikoina lisääntynyt. Lakivaliokunta pitää rasististen rikosten torjumista tärkeänä, sillä kyseiset rikokset loukkaavat ihmisoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita. Toisaalta rasistisia rikoksia koskevan sääntelyn on demokraattisessa yhteiskunnassa oltava tasapainossa perustuslaisa turvattu sananvapauden kanssa. Rangaistavuuden ja sananvapauden suhteeseen on esityksen valmistelussa kiinnitetty asianmukaisesti huomiota.

Rangaistavuuden piiriin kuuluvassa toiminnassa kyse voi olla esimerkiksi sellaisen mielipiteen tai viestin levittämisestä, jossa johonkin kansanryhmään kohdistuvaa väkivaltaa tai syrjintää pidetään hyväksyttävänä tai toivottavana taikka kyseiseen kansanryhmään kuuluvia henkilöitä väitetään esimerkiksi muita alempiarvoisiksi. Sen sijaan, kuten esityksen perusteluissa todetaan, esimerkiksi maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tai siitä vastuussa olevan ankarakaan arvostelu ei sellaisenaan täytä rangaistavuuden edellytyksiä.

Hallituksen esityksen perustelujen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää

esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Kyse on pitkälti voimassa olevien rangaistuslainsäätöjen täsmentämisestä ja osin rangaistavuuden lievistä laajentamisesta, joille on valiokunnan mielestä hyväksyttävät perusteet ja painava yhteiskunnallinen tarve. Valiokunta siten puoltaa lisäpöytäkirjan hyväksymistä siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan ja hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Ottaen huomioon, että lisäpöytäkirjan velvoitteisiin ja niiden suhteeseen sananvapauteen liittyy esityksen perusteluissa kuvattuja rajanvetotilanteita, valiokunta pitää tarpeellisena, että Suomi käyttää hyväkseen lisäpöytäkirjan mahdollistaman liikumavaran. Sananvapauden korkean suojan säilymiseksi valiokunta siten puoltaa esityksessä tarkoitettujen varaumien tekemistä lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteisiin. Vastaavat varaumat ovat tehneet lisäpöytäkirjan jo ratifioineet Norja ja Tanska. Ruotsissa on valmistunut lisäpöytäkirjan ratifioimista koskeva ehdotus, jossa myös ehdotetaan vastaavien varaumien tekemistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. Laki rikoslain muuttamisesta

6 luku. Rangaistuksen määräämisestä.

5 §. Koventamisperusteet. Voimassa olevan pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettyjä rangaistuksen koventamisperusteita esitetään selvyiden vuoksi täydennettäväksi ihonvärillä, syntyperällä, uskonnolla, vakaumuksella, seksuaalisella suuntautumisella ja vammaisuudella. Vastaavia lisäyksiä esitetään myös muun muassa rikoslain 11 luvun 10 §:ään. Lakivaliokunta pitää täydennyksiä kannatettavina.

Esitys ei tuo muutosta siihen, että kohdassa samoin kuin 11 luvun 10 §:ssä mainittaisiin voimassa olevan rikoslain mukaisesti erikseen käsite "rotu". Tätä ratkaisua on perusteltu sillä, että kyseistä käsitettä käytetään sekä lisäpöytäkirjassa että puittepäätöksessä samoin kuin pyrkimyksellä välttää käytännön soveltamisongel-

mia. Lakivaliokunnan mielestä näitä perusteluja voidaan pitää sinällään ymmärrettävinä. Toisaalta, kuten esityksen perusteluissa todetaan, on yleisesti tiedossa, ettei ole olemassa kuin yksi ihmisrotu. Lisäksi perusteluista ilmenee, että perustuslakivaliokunta on aiemmin neuvoston puitepäätösehdotuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt kyseisen käsitteen käyttämiseen huomiota ja katsonut, että sana on korvattavissa esimerkiksi termillä "alkuperä" (PeVL 26/2002 vp). Lakivaliokunta ei kuitenkaan tässä yhteydessä ehdota käsitteen "rotu" poistamista tai sen korvaamista toisella käsitteellä ottaen huomioon, että kyseistä käsitettä käytetään useassa muussakin rikoslain säännöksessä kuin niissä, jotka ovat käsiteltävänä tämän esityksen yhteydessä. Niin ikään käsitettä käytetään ainakin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 4 §:n 2 momentissa, tutkintavankeuslain (768/2005) 5 §:n 2 momentissa ja vankeuslain (767/2005) 5 §:n 2 momentissa. Lakivaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena ja asianmukaisena, että jatkossa sopivassa yhteydessä arvioidaan käsitteen "rotu" käyttämistä niin rikoslaissa kuin muissakin edellä mainituissa laeissa.

11 luku. Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan

10 §. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Voimassa olevassa pykälässä säädettyjä teko-tapoja esitetään täydennettäväksi lainvastaisen aineiston saataville asettamisella ja sellaisen aineiston saatavilla pitämällä. Tarkoitus on ottaa sääntelyssä huomioon tietojärjestelmien lisääntynyt käyttö. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, ettei säännöksessä kriminalisoida tiettyä rasistista mielipidettä tai aineistoa itsessään, vaan kyseisen mielipiteen tai aineiston levittäminen yleisön keskuuteen.

Pykälän perusteluista ilmenee, että "asettaa saataville" tarkoittaa muun muassa aineiston toimittamista yleisön saataville internetin keskustelupalstalla tai muulla sivustolla samoin kuin esimerkiksi linkkien perustamista ja kokoamista aineiston saattamiseksi helpommin saataville. Rikokseen voi siten syyllystyä paitsi laatimalla

lainvastaista aineistoa myös perustamalla linkkejä sellaiselle sivustolle, jossa on tällaista aineistoa. On kuitenkin syytä korostaa, että linkittämisen rangaistavuus edellyttää, kuten muutkin tekotavat, tahallisuutta. Linkittäjän on siten oltava tietoinen siitä, että linkitetystä sivustosta uhataan, panetellaan tai solvataan pykälässä tarkoitettua kansanryhmää. Rangaistavuuden edellytykset eivät siten täyty esimerkiksi, jos henkilö perustaa linkin sivustolle, jossa ei sillä hetkellä ole lainvastaista aineistoa, mutta linkittämisen jälkeen siihen sisällytetään sellaista aineistoa hänen tietämättään.

"Saatavilla pitäminen" selventää vuorostaan sen, että säännöksessä tarkoitettu teko katsotaan jatkuvaluonteiseksi rikokseksi. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lainvastaisen aineiston saatavilla pitäminen voi ulottua myös sivustojen ylläpitäjään, joka ei ole laatinut aineistoa, mutta joka teknisesti myötävaikuttaa aineiston levittämiseen. Kyse voi olla esimerkiksi yhtiöstä, joka tarjoaa yksityishenkilöille teknisen mahdollisuuden nk. blogi-sivuston ylläpitämiseen, tai nk. portaalin taikka keskustelupalstan ylläpitäjästä. Ylläpitäjän rikosoikeudellinen vastuu edellyttää kuitenkin tahallisuutta eli ennen kaikkea tietoisuutta aineiston lainvastaisuudesta. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi siitä, että ylläpitäjän huomiota kiinnitetään sivustolla olevaan lainvastaiseen materiaaliin, mutta tällaisesta tiedosta huolimatta ylläpitäjä tietoisesti sallii aineiston pitämisen sivustollaan eikä ryhdy toimenpiteisiin sen poistamiseksi sivustolta, vaikka se olisi ylläpitäjälle teknisesti mahdollista.

Esitys merkitsee lakivaliokunnan mielestä varsin maltillista, nykytilaa selkeyttävää askelta ylläpitäjän vastuun sääntelyssä. Saadun tiedon mukaan oikeusministeriössä on esityksen valmistelun yhteydessä lähetetty lausunnolle myös ministeriössä laadittu muistio, jossa on pohdittu mahdollisia vaihtoehtoja ylläpitäjän vastuun lisäämiseksi. Saadun lausuntopalautteen perusteella on kuitenkin selvää, ettei vastuun lisääminen ole ongelmatonta. Valiokunta pitää hyvänä, että ylläpitäjän vastuukysymyksiä on pyritty selvittämään esitykseen sisältyvää muutosta laa-

jemminkin. On kuitenkin järkevää ja tarkoituksenmukaista, että jatkossa ensin seurataan, miten nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvää ylläpitäjäänkin ulottuvaa sääntelyä jatkossa sovelletaan. Sitä, onko ylläpitäjän vastuuta tarpeen ja mahdollista entisestään laajentaa, voidaan arvioida, kun nyt esitetystä muutoksesta on saatu kokemuksia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan,

että eduskunta hyväksyy tehtäväksi lisäpöytäkirjan 3 artiklan 3 kappaleessa tarkoitetun varauman, jonka mukaan Suomi pidättää itselleen oikeuden olla soveltamatta 3 artiklan 1 kappaleessa määriteltä krimalisointivelvoitetta niihin syrjintätapauksiin, joihin sananvapauden periaatteista johtuen ei voida käyttää 3 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuja tehokkaita keinoja,

että eduskunta hyväksyy tehtäväksi lisäpöytäkirjan 5 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitetun varauman, jonka mukaan Suomi sananvapauden periaatteista johtuen pidättää itselleen oikeuden olla kokonaan tai osittain soveltamatta 5 artiklan 1 kappaleessa määriteltä krimalisointivelvoitetta tapauksissa, joissa kunnianloukkausta tai kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa,

että eduskunta hyväksyy tehtäväksi lisäpöytäkirjan 6 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitetun varauman, jonka mukaan Suomi sananvapauden periaatteista johtuen pidättää itselleen oikeuden olla kokonaan tai osittain soveltamatta 6 artiklan 1 kappaleessa määriteltä krimalisointivelvoitetta tapauksissa, joissa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa, ja

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /kok

Outi Mäkelä /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.