

Helsinki 15.3.2010

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö OM 4/41/2009; OM 018:00/2009; 1.2.2010

Rasistiset rikokset

Viestinnän Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa työryhmän ehdotuksesta Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä (3/2010) sekä muistiosta internet-sivustojen ylläpitäjien valvontavelvollisuuden säätämistarpeesta (Ilari Hannula 1.2.2010):

Pääviestit

1. Viestinnän Keskusliitto pitää rasismien torjumista ensisijaisen tärkeänä tavoitteena avoimessa demokratiassa. Rasismia ei tule hyväksyä missään muodossa. Rasistisia rikoksia koskevan sääntelyn on toisaalta demokraattisessa yhteiskunnassa oltava tasapainossa sananvapauden vaatimusten kanssa.
2. Työryhmä on ehdotuksessaan tiedostanut hyvin sananvapauden merkityksen sääntelyn suunnittelussa ja rajaamisessa. Mietinnössä esitetään, että yleissopimuksen lisäpöytäkirjan antama kansallinen liikkumavara tulisi käyttää sananvapauden eduksi. Tämä on paitsi kannatettavaa myös välttämätöntä.
3. Ehdotuksessa uuden rikoslain 11 luvun 10 § 2 momentin sanamuodoksi turvataan sananvapauden käyttö tieteessä, taiteessa, näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa sekä ajankohtaisten tai historiallisten tapahtumien selostamisessa. Jotta säännös vastaisi perusteluissa esitettyä tarkoitustaan, sitä tulisi laajentaa käsittämään myös sellainen hyväksyttävänä pidettävä yhteiskunnallinen keskustelu, jota ei voida lukea tieteeseen tai taiteeseen kuuluvaksi eikä tapahtumien selostamiseksi.
4. Ilmaisuvapausrikosten rangaistusseuraamukset toimivat pelotteena sananvapauden käyttäjille. Säännökset rikosten kvalifioiduista tekemuodoista ja oikeushenkilöiden rangaistusvastuista on siksi mitoitettava sellaiseksi, etteivät ne perusteettoman laajasti tukahduta julkista keskustelua.
5. Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan tunnusmerkistön täydentäminen yleisön saataviin asettamisen käsitteellä voi osaltaan ajanmukaistaa ja selkeyttää oikeustilaa. Säännöksen tulkinnassa on kuitenkin varmistauduttava siitä, että tahallisuusvaatimus täyttyy myös rikoksen uusia tekemuotoja arvioitaessa.

6. Nykyinen sääntely on internet-sivujen tarjoajien vastuun osalta riittävää. Muistiossa on asianmukaisesti eritelty vastuusääntelyn mahdolliseen uudistamiseen liittyviä ongelmia.

Sananvapauden turvaaminen rasististen rikosten sääntelyssä

Työryhmä aloittaa yleisperustelunsa toteamalla sananvapauden kuuluvan demokratian keskeisiin periaatteisiin. Mietinnössä myös pyritään varsin johdonmukaisesti tasapainottamaan rasistisia rikoksia koskevaa sääntelytarvetta sananvapaussuojan vaatimusten kanssa (mm. s. 51 – 53). Tämä lähestymistapa on asiassa ehdottomasti oikea.

Mietinnössä ehdotetaan lisäpöytäkirjan 5 ja 6 artiklojen mahdollistamien kansallisten varaumien käyttöä sananvapauden eduksi. Ensimmäinen näistä koskee rasistiseen motiiviin ja muukalaisvihamielisyyteen perustuvaa loukkausta, johon lisäpöytäkirjan 5 artiklan sanamuodon mukaan ei voitaisi soveltaa voimassa olevien kunnianloukkaussäännösten poikkeusta. Tämä poikkeus sulkee rangaistavuuden piiristä arvostelun, joka kohdistuu menettelyyn politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä, tieteessä, taiteessa taikka näihin rinnastettavassa toiminnassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. 5 Artiklan suora implementointi ei myöskään mahdollistaisi työryhmän esittämää tarpeellista uudistusta kiihottamisrikoksen tunnusmerkistön rajaamiseen. Varauman käyttö on näistä syistä tarpeellista työryhmän esittämällä tavalla.

Lisäpöytäkirjan 6 artiklan säännös joukkotuhonnan tai ihmisyyttä vastaan tehdyn rikoksen kiistämisestä, vakavasta vähättelemisestä, puoltamisesta tai hyväksyttävänä esittämisestä tulisi niin ikään jättää implementoimatta, kuten työryhmä esittää. Niin sanottu revisionismin kriminalisointi on ilmiö, joka on historiallisista syistä vakiintunut useiden Euroopan valtioiden oikeusjärjestelmiin, mutta on luonteeltaan täysin suhteeton ja kestämaton kavennus sananvapauden ydinalueeseen. Sekä tieteen että yhteiskunnallisen keskustelun paradigmaan kuuluu demokratiassa tiedon käsittely avoimen kritiikin ja kyseenalaistamisen kautta. Informaation totuusarvo kasvaa sen kestäessä kyseenalaistamista eikä valtion tehtävänä ole määritellä listaa virallisista totuuksista. Ongelmana revisionismin kieltämisessä olisi paitsi virallisten totuuksien uskottavuusongelma, myös käytännön vaikeudet rajata ja päivittää listaa niistä rikoksista, joiden osalta totuudet virallistettaisiin. Kuten työryhmä toteaa, Suomen historialliset traditiot avoimuuden ja sananvapauden korostamisessa ja turvaamisessa edellyttävät, että Suomi käyttää lisäpöytäkirjan antaman mahdollisuuden jättää kriminalisointivelvoite tältä osin käyttämättä.

Sananvapaussuojan sisältö ehdotetussa rikoslain 11 luvun 10 §:n 2 momentissa

Työryhmä ehdottaa kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rikoslain 11 luvun 10 §:n täydentämistä 2 momentilla, jossa määriteltäisiin ne toiminnot, joissa sananvapauden merkitys säännöksen soveltamisesta on tavanomaista suurempi. Ehdotettu sanamuoto on seuraava:

Kiihottamisena kansanryhmää vastaan ei pidetä sellaisten 1 momentissa tarkoitettujen lausuntojen, kuvien tai tiedonantojen levittämistä yleisön keskuuteen tai asettamista yleisön saataville, joiden esittämistä on pidettävä hyväksyttävänä tieteessä, taiteessa tai näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa taikka ajankohtaisten tai historiallisten tapahtumien selostamiseksi.

Lainkohtaa koskevista perusteluissaan työryhmä toteaa, että lähtökohtaisesti sitä, mitä on pidettävä tarpeellisenä yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi, voidaan pitää perustellummin hyväksyttävänä kuin yhteiskunnalliselta merkitykseltään vähäpätöisen asian yhteydessä esitettyä (s. 52). Uudella 2 momentilla on työryhmän mukaan tarkoitus mahdollistaa voimakkaidenkin näkemysten esittäminen tieteessä, taiteessa ja esimerkiksi poliittisessa joukkoviestinnässä (s. 53). Nämä tavoitteet ovat ehdottoman kannatettavia. Sananvapaussuojasta johtuvien rikoslain soveltamista rajoittavien minimivaatimusten kirjaaminen suoraan rikoslain tunnusmerkistöihin on myös omiaan selkeyttämään oikeustilaa.

Ehdotettu 2 momentin sanamuoto on jossakin määrin perustelujaan suppeampi. Tieteeseen ja taiteeseen rinnastettavan julkisen toiminnan käsitettä työryhmä avaa toteamalla, ettei taiteella ja tieteellä tarkoiteta ainoastaan taiteilijaksi tunnustetun henkilön teoksia ja tieteen tekemistä ainoastaan yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa (s. 53). Ilmaisulla selostaminen työryhmä haluaa puolestaan korostaa tapahtuman ja toiminnan kuvaamista eli eräänlaista raportointia (s. 54). Minkään mainitun käsitteen alaan ei siten näytä ainakaan täysin selvästi kuuluvan varsinainen mielipiteenilmaisu, eli hyväksyttävänä pidettävä näkemysten ja arvoarvostelmien esittäminen yhteiskunnallisessa keskustelussa. Se mitä sananvapaus suojaa perustuslain 12 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan perusteella ei välttämättä ole aina sen enempää tapahtumien selostamista kuin tiedettä, taidetta tai niihin rinnastuvaa ilmaisuakaan. Tästä syystä Viestinnän Keskusliitto ehdottaa 2 momentin sanamuodon täydentämistä seuraavasti (lisäys alleviivattu):

Kiihottamisena kansanryhmää vastaan ei pidetä sellaisten 1 momentissa tarkoitettujen lausuntojen, kuvien tai tiedonantojen levittämistä yleisön keskuuteen tai asettamista yleisön saataville, joiden esittämistä on pidettävä hyväksyttävänä tieteessä, taiteessa tai näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa, yhteiskunnallisessa keskustelussa taikka ajankohtaisten tai historiallisten tapahtumien selostamiseksi.

Varsinaisen lausuntoaiheen ulkopuolelta voidaan tässä yhteydessä todeta, että rikoslain systematiikan parantamiseksi saattaisi olla aiheutta yhdenmukaistaa tätä mallia vastaavaksi myös väkivaltakuvauksen levittämistä koskevan rikoslain 17 §:n 2 momentti.

Kvalifioitu tekemuoto ja oikeushenkilön rangaistusvastuu

Työryhmä esittää lisäpöytäkirjan mukaisesti rikoslakiin uusia säännöksiä kvalifioidusta tekemuodosta kiihottamisessa kansanryhmää vastaan sekä oikeushenkilön rangaistusvastuusta paitsi kiihottamisessa kansanryhmää vastaan ja syrjintärikoksessa, myös vihamotiivein tapahtuviin kunnianloukkaus-, uhkaus- ja julkista kehottamista rikokseen koskeviin rikoksiin.

Uudistukset merkitsisivät yhtäältä rangaistusasteikon laajenemista ja toisaalta keskimääräisen rangaistusasteen merkittävää nostamista. Ilmaisuvapausrikoksissa tämä on ongelmallista siksi, että rangaistuspelote saattaa kokonaisuutena olla omiaan tukahduttamaan sananvapauden käyttöä (nk. chilling effect, ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Goodwin vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 27.3.1996, Wille vastaan Liechtenstein 28.10.1999 ja Steur vastaan Alankomaat 28.10.2003; viimeisimpänä ratkaisu Karsai vastaan Unkari 1.12.2009). Rangaistusastetta nostettaessa on erityisesti huolehdittava siitä, että ilmaisuvapausrikosten tunnusmerkistöt ovat selkeät ja niitä tulkitaan riittävän suppeasti. Edellä mainittua rikoslain 11 luvun 10 §:n uuden 2 momentin käsitteitä tulisi vastaavasti tulkita laajasti, kuten työryhmä esittääkin. Sananvapaussuojaan sisältyy vaatimus suhteellisuusperiaatteen mukaisista sanktioista.

Yleisön saataviin asettamisen käsite rasististen rikosten tunnusmerkistössä

Uutena, viestintätekniikan muutoksen huomioon ottavana käsitteenä rasististen rikosten tunnusmerkistössä työryhmä ehdottaa *yleisön saataviin asettamista*. Käsitteellä täydennettäisiin säännöstä, joka nykyisellään kriminalisoi kansanryhmää uhkaavien, panettelevien ja solvaavien lausuntojen tai muiden tiedonantojen levittämisen *yleisön keskuuteen*. Ehdotetussa uudessa tunnusmerkistössä mainitaan lisäksi erikseen *kuva* yhtenä tunnusmerkistön täyttävän tiedonvälityksen muotona.

Kuten työryhmäkin arvioi (s. 49–50), uusi sanamuoto olisi omiaan selventämään tunnusmerkistön soveltamista tavanomaiseen verkkoviestintään sekä kuvalliseen viestintään. Uudistus muuttaisi säännöstä tekniikkaneutraalimpaan suuntaan. Varsinaista kriminalisointialan laajentamista muutos ei merkitsisi ja voimaan saatettavan lisäpöytäkirjan näkökulmasta sitä lienee myös pidettävä tarpeellisenä. Työryhmä painottaa tässä yhteydessä asianmukaisesti (s. 51–52), että uusienkin soveltamisperusteiden soveltamisessa ja rangaistavuuden rajaamisessa on tärkeää ottaa huomioon säännöksen suhde perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamaan sananvapauteen. Esimerkkinä työryhmä toteaa, että harjoitettua maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikkaa täytyy saada arvostella ankarastikin, kun siinä tuodaan esiin näkemyksiä maahanmuuton yhteiskunnallisista seurauksista. Vastaavalla tavalla tulee suhtautua ilmaisuvapausrikossäännösten tulkintaan yleisemminkin.

Internet-sivustojen ylläpitäjien valvontavelvollisuus

Lausuntopyyntöön on työryhmän mietinnön ohella liitetty muistio, jossa käsitellään tarvetta säätää internet-sivustojen ylläpitäjille erityinen rasistisen rikoksen tunnusmerkistön täyttävän aineiston valvonta- ja poistamisvelvollisuus.

Muistiossa nykytilanteen ongelmaksi todetaan se, että avoimen keskustelupalstan ylläpitäjällä on melko vähäinen riski joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen käyttäjien hänen ylläpitämällään palstalla tekemistä sisältörikoksesta kuten kiihottamisesta kansanryhmää vastaan. Nykyisen lain mukaan ylläpitäjän tuomitseminen edellyttää, että hänen voidaan osoittaa olevan tietoinen palstan lainvastaisesta käytöstä. Sananvapaussuojan näkökulmasta ylläpitäjän joutumisen vastuuseen tulee olla poikkeuksellista. Vastuun ulkopuolisten käyttäjien viestien mahdollisesti lainvastaisista sisällöistä täytyy lisäksi olla sidottu nimenomaan edellä mainittuun tietoisuusedellytykseen jolloin myös vastuusta on voitava vapautua samoin edellytyksin kuin verkko-operaattori sähkökauppalain (458/2002) säännösten perusteella vapautuu. Keskustelukanavan tarjoamiseen liittyvä tätä ankarampi vastuu verkkokeskustelijoiden mielipiteistä olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen sananvapauden rajoitus.

Muistion neljännellä sivulla tuodaan asianmukaisesti esiin muitakin ongelmia, joita erityisen valvonta- ja poistamisvelvollisuuden säätämiseen liittyisi. Koska palstan ylläpitäjällä ei ole useinkaan mahdollisuutta selvittää käyttäjien jakamien sisältöjen lainmukaisuutta, velvollisuus voisi konkretisoitua ainoastaan silloin, kun kyseessä on ilmiselvästi lainvastainen aineisto, jolloin tietoisuusedellytyksin vastuu on olemassa voimassa olevankin lain perusteella. Sääntelyn nykytila on tältä osin aiheellista säilyttää.

Viestinnän Keskusliitto ry

Håkan Gabrielsson
toimitusjohtaja

Viestinnän Keskusliitto on joukkoviestintäalan ja graafisen teollisuuden kattojärjestö, joka edistää toimialan yleisiä toimintaedellytyksiä tavoitteenaan turvata monipuoliset viestintäpalvelut suomalaisille. Viestinnän Keskusliitto edustaa noin 800 yritystä ja yhteisöä, jotka työllistävät noin 25.000 henkilöä. Edustettujen yritysten osuus joukkoviestintämarkkinoista on noin 80 %. Keskusliiton jäseniä ovat Aikakauslehtien Liitto, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto, Suomen Kustannusyhdistys, Suomen Radioiden Liitto ja Suomen Televisioiden Liitto.

Lisätietoja lausuntoon liittyen antavat tarvittaessa:

Håkan Gabrielsson
toimitusjohtaja
hakan.gabrielsson@vkl.fi
puhelin 09 2287 7304
matkapuhelin 050 558 1048

Mikko Hoikka
lakimies, OTT
mikko.hoikka@vkl.fi
puhelin 09 2287 7229
matkapuhelin 040 186 3503