Lakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksestä 7/2021 rikoslain muuttamiseksi.

Yleistä arviointia

Keskeisin hallituksen esitystä koskeva huomautukseni liittyy siihen, *ettei esityksessä kiinnitetä juuri mitään huomiota lainuudistuksen kohteena olevien tekojen syrjivään luonteeseen tai Suomen ratifioimiin kansainvälisiin ihmisoikeusinstrumentteihin, jotka määrittelevät sukupuoleen perustuvan naisiin kohdistuvan väkivallan syrjinnäksi.* Tästä seuraa, että lainuudistusten vaikutus todennäköisesti jää vähäiseksi.

Hallituksen esityksellä lisättäisiin rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin mukaisiin rangaistuksen koventamisperusteisiin teon tekeminen sukupuoleen perustuvista vaikutteista. Esityksen tavoitteena on *korostaa sellaisten tekojen moitittavuutta, joiden vaikuttimena on sukupuoleen perustuva viha.* Rikoslain vihavaikutinta koskevassa koventamissäännöksessä ei rajata sen soveltamispiiriin kuuluvia rikoksia. Muiden yleisten rangaistuksen mittaamisperusteiden tapaan koventamisperusteet kattavat kaikki rikostyypit.

Nykyisessä muodossaan lainkohdassa luetellaan useita syrjiviä motiiveja (rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastuvasta muusta vaikuttimesta). Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytänössä sukupuoli kuuluu syrjintäperusteisiin, joihin liittyvää kohtelua on tarkastelava erityisen tiukasti (ns. suspect ground). Tällaiset perusteet ovat lähtökohtaisesti ongelmallisia erottelun perusteita, jotka perustuvat joko sellaisiin ominaisuuksiin joihin henkilö ei voi itse vaikuttaa, tai joita on kohtuutonta odottaa hänen muuttavan. Erityisen ongelmallisia ovat syrjintäperusteet, joihin liittyy vääriä stereotyyppisiä oletuksia.

Ottaen huomioon että sukupuoli luetellaan kiellettynä syrjintäperusteena käytännössä kaikissa syrjinnän kieltävissä ihmis- ja perusoikeussäännöksissä, mutta se puuttuu kyseisestä säännöksestä, ei juuri voi ajatella että tuomioistuimet rinnastaisivat sukupuolen nimenomaisesti mainittuihin vaikuttimiin. Pykälän syrjiviä vaikuttimia koskeva luettelo on avoin. Tuomioistuin voisi siis periaatteessa soveltaa lainkohtaa esimerkiksi ikäsyrjintään. Silti sukupuolen puuttuminen luettelosta näyttää tarkoitukselliselta, koska sukupuoli on keskeinen ja eksplisiittisesti mainittu syrjintäperuste perus- ja ihmisoikeuksien syrjintäperusteiden luettelossa. Laillisuusperiaatetta noudattavat tuomioistuimet eivät sen vuoksi voine lisätä sitä koventamisperusteiden joukkoon omasta aloitteestaan. *On johdonmukaista ja tarpeellista, että teon tekeminen sukupuoleen perutuvasta vaikuttimesta lisätään ankaroittamisperusteisiin*.

Sen sijaan hallituksen esityksessä ei ehdoteta varsinaisesti vihapuhetta koskevaan rikoslain 11 luvun 10 §:ään (Kiihottaminen kansanryhmää vastaan) lisättäväksi sukupuolta rangaistavan vihapuheen perusteeksi. Nykymuodossaan kiihottaminen kansanryhmää vastaan luettelee ’rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden’ sekä ’muun näihin rinnastettavan perusteen’. Koska säännöksen tulkinta on kiinnittynyt vahvasti nimenomaan vähemmistöryhmien jäsenyyteen perustuvaan tulkintaan, sukupuolta ei ole pidetty lueteltuihin rinnastuvana perusteena. Sukupuoli on kuitenkin yksi keskeisimmistä syrjintäperusteista. *Näyttää hyvin keinotekoiselta, että keskeisistä syrjintäperusteista yksi rajataan kielletyn vihapuheen ulkopuolelle vain sen vuoksi, että naiset (tai miehet) eivät ole vähemmistöryhmiä.*

Suomessa noudatetaan rikosoikeudessa korostetusti sukupuolineutraalia lainsäädäntötekniikkaa, jonka mukaista ei ole määritellä jotakin tekoa naisiin kohdistuvaksi väkivallaksi. Tämä on Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten mukaan hyväksyttävää. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen tähtäävien ihmisoikeusinstrumenttien mukaan *sukupuolineutraalinkin rikosoikeuden tulee kuitenkin olla sukupuolisensitiivistä*. Tätä velvoitetta hallituksen esityksessä ei avata tai oteta huomioon. Istanbulin sopimusta valvova GREVIO toteaa Suomea koskevassa raportissaan[1] että suomalainen naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmakin suosii sukupuolineutraaleja ilmaisuja väkivallan vastaisista toimista. Vain vähän huomiota kiinnitetään naisten erityisiin kokemuksiin Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan uhreina, vaikka kokemukset voivat poiketa huomattavasti miesten kokemuksista. Sama ongelma vaivaa käsillä olevaa hallituksen esitystä.

On mielestäni myös ongelmallista, että *hallituksen esitys poikkeaa Euroopan unionin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevasta direktiiviesityksestä (COM(2022) 105) final*[2]. Direktiiviesitys, jonka tavoitteena on saattaa voimaan naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen edellyttämät minimisäännökset kaikissa EU-maissa, noudattaa kansainvälisen oikeuden mukaista naisiin kohdistuvan väkivallan määritelmää. *Direktiiviesityksessä myös määritellään ’naisiin kohdistuva ’kyberväkivalta’*, joka tarkoittaa mitä tahansa naisiin kohdistuvaa väkivaltatekoa, jonka tekemiseen on käytetty tieto- ja kommunikaatioteknologiaa. *Direktiiviehdotuksen 10 artikla koskee kiihottamista väkivaltaan ja vihaan informaatio- tai kommunikaatioteknologian välinein.* Tällainen *cyber incitement to violence or hatred*, joka kohdistuisi sukupuolen perusteella määriteltyyn joukkoon tai yksittäiseen joukon jäseneen levittämällä yleisölle kiihotusmateriaalia, tulisi kriminalisoida jäsenvaltioissa. Oletan, että hallitus ja eduskunta joutuvat tarkentamaan kantaansa sukupuoleen perustuvan vihapuheen kriminalisointiin, kun direktiiviehdotus etenee. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta tällaisen vihapuheen kriminalisointia.

Pidän siis hyvin perusteltuna, että rangaistuksen koventamisperusteisiin lisätään teon tekeminen sukupuoleen perustuvista vaikutteista. *Lakiehdotuksen perusteluissa ei kuitenkaan ohjata lain soveltamista niin, että tällaisten tekojen syrjivä luonne tunnistettaisiin.* Perusteluissa tosin todetaan, että ehdotettua lainkohtaa tulisi soveltaa samaan tapaan kuin teon tekemiseen rasistisista vaikutteista. Perusteluissa ei kuitenkaan ollenkaan pohdita, millä tavalla juuri sukupuoleen perustuvat rikoksen motiivit voidaan tunnistaa. Esimerkiksi väkivaltaan syyllistyvän teon vaikutin ei esityksen perusteluiden mukaan useinkaan liity ’uhrin sukupuoleen tai uhrin alistamiseen sukupuolenssa edustajana’, koska vaikutin voi olla ’esimerkiksi kosto, mustasukkaisuus,

[1] https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d

[2] COM(2022) 105 final 2022/0066 (COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating violence against women and domestic violence {SEC(2022) 150 final} - {SWD(2022) 60 final} - {SWD(2022) 61 final} - {SWD(2022) 62 final} - {SWD(2022) 63 final}.

parisuhteen tila, raha-asiat, velkominen taikka lasten huoltoon liittyvät ongelmat’. Samoin näkemyserot poliittista kysymyksistä ’voivat joskus saada ilmiasukseen seksuaalissävytteisiä loukkauksia, jolloin teon varsinaista vaikutinta voi olla vaikea erottaa tai motiiveja on useita’. Käsittääkseni vihapuheelle ominainen viha liittyy siihen, että sen esittäjän mielessä vihan kohde edustaa tiettyä ryhmää, jonka hän ajattelee ominaisuuksiltaan halveksuttavaksi. Esimerkiksi ’seksuaalissävytteiset loukkaukset’ poliittisten viestien yhteydessä todennäköisesti viestivät ’ennakkoluuloista’ tai ’käsityksestä jommankumman sukupuolen alemmuudesta tai ylemmyydestä tai kaavamaisesta miesten ja naisten roolijaosta’ (CEDAW, 5 artikla), tai ilmentävät rakennetta, joilla’ naiset pakotetaan alistettuun asemaan miehiin nähden’, kuten Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan.

Jos lainvalmistelun lähtökohdaksi olisi omaksuttu sukupuoleen perustuva väkivalta syrjinnän ilmentymänä, teon vihamotiivia olisi helpompi arvioida. Käsittääkseni esimerkiksi juuri kosto, mustasukkaisuus ja seksuaalissävyisiä loukkauksia ja uhkauksia sisältävät poliittiset viestit on syytä analysoida sukupuoleen perustuvan vihan ja syrjinnän näkökulmasta.

Syrjintärikoksissa todistustaakka, tekijän syyllisyyttä ja motiiveja koskevat säännökset poikkeavat sekä Suomessa että Euroopan maissa usein joissakin suhteissa rikosoikeudessa muuten noudatetusta. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien mukaisen syrjintäkanteen osalta todistustaakka kääntyy vastaajalle, kun kantaja kykenee osoittamaan ns. syrjintäolettaman. Rikoslain mukaisten työsyrjintärikosten (RL 47:3 ja 47:3 a) säännöksiä on lain esitöiden mukaan tulkittava tasa-arvolain syrjintäkieltojen mukaisesti. Vaikka syrjintä on rikoslaissa kielletty vain tahallisena, teolta ei edellytetä nimenomaista syrjintätarkoitusta. EU-oikeudessa työelämän tasa-arvodirektiivin (uudelleenlaadittu toisinto, 2006/54/EY) 12 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus päättää soveltaa käännettyä todistustaakkaa myös syrjintään liittyvissä rikosasioissa. Jos lainvalmistelussa olisi tarkasteltu sukupuoleen perustuvaa vihapuhetta naisiin kohdistuvan väkivallan ja syrjinnän kontekstissa, arvio siitä, miten vihamotiivia pitäisi arvoida olisi toisenlainen kuin hallituksen esityksessä.

Esityksen perusteluista puuttuvat ihmisoikeusinstrumentit

Ehdotetun lakimuutksen tavoitteena oli siis vähentää seksististä digitaalista vihapuhetta, ja etenkin naisiin kohdistuvaa vihapuhetta.. Etenkin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva uudistus liittyy juuri tähän. Hallitusohjelman mukaan rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 §:n mukaisiin yleisiin rangaistuksen koventamisperusteisiin lisätään rikoksen tekeminen sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta törkeästä kunnianloukkauksesta ja laittomasta uhkauksesta koskeviin säännöksiin lisättäisiin nimenomainen maininta tekojen tekemisestä kohteen sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta. Maininta sukupuolesta teon vaikuttimena lisättäisiin myös julkista kehottamista rikokseen koskevaan oikeushenkilön rangaistusvastuusäännökseen silloin, kun rikos, johon kehotetaan tai houkutellaan, olisi törkeä kunnianloukkaus tai laiton uhkaus.

Kuten esityksessä todetaan, naisten aktiivisuuteen esimerkiksi toimittajina, tutkijoina tai poliitikkoina yhteiskunnallisessa keskustelussa liittyy useiden selvitysten mukaan miehiä useammin seksuaalissävytteinen loukkaavien ilmaisujen kohteeksi joutuminen. Esityksessä todetaan myös, että uhrit valikoituvat sukupuoleen perustuvan vihan kohteeksi sellaisen ominaisuutensa vuoksi, joka altistaa hänet mahdollisesti jatkossakin rikoksen kohteeksi, mikä saattaa herättää uhrissa vakavaa pelkoa. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että naisten aktiivisuuteen esimerkiksi toimittajina, tutkijoina tai poliitikkoina yhteiskunnallisessa keskustelussa liittyy useiden selvitysten mukaan miehiä useammin seksuaalissävytteinen loukkaavien ilmaisujen kohteeksi joutuminen.Sukupuoleen

liittyvästä vaikuttimesta tehdyt rikokset saattavat saada aikaan, ettei tekojen kohde enää halua osallistua julkiseen keskusteluun tai toimintaan. Tutkimustiedon perusteella tiedetään, että vaikka sekä naiset että miehet joutuvat verkossa vihapuheen kohteiksi, naiset joutuvat useammin seksistisiä ja seksuaalisesti värittyneiden loukkausten kohteiksi. Julkiseen keskusteluun osallistuviin naisiin kohdistuu vihapuhetta kahdenkertaisesti miehiin verrattuna. Vihapuhetta kohtaavat erityisesti vähemmistöihin kuuluvat ja henkilöt, jotka julkisesti käsittelevät tiettyjä aiheita (esimerkiksi pakolaiset, sukupuolten tasa-arvo, feminismi ja uskonto).[3]

Esitystä on arvioitu monien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Esityksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä olisi merkitystä sananvapauden kannalta. Vihapuhe ei nauti Suomen perustuslain 12 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaisen sananvapauden suojaa ehdotettua sääntelyä vastaan, jolla suojellaan perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen). Esityksen mukaan perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on taattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia ns. positiivisia velvoitteita taata ihmisoikeudet. Nämä perustelut ovat päteviä.

Esityksessä viitataan myös perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 4 momenttiin, joka velvoittaa edistämään sukupuolten tasa-arvoa, ja tasa-arvolain 4 §:n mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen edistää tasa-arvoa. Tasa-arvolain 7 §:n mukaiseen välillisen syrjinnän kieltoon viitataan myös, samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltoon, samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja lisäpöytäkirjaan nro 12 sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen syrjintäkieltoon.

Ehdotusta ei kuitenkaan perustella ollenkaan suhteessa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, vaikka ehdotettu säännös mitä ilmeisimmin käsittelee *naisiin kohdistuvaa väkivaltaa*. Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa naisiin kohdistuvaa ihmisoikeuksien loukkaamista ja yhtä syrjinnän muotoa, ja se käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä (Istanbulin sopimuksen 3 (a) artikla). Istanbulin sopimuksen mukaan "sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta" tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin (3artikla d kohta). Hallituksen esitys käsittelee sukupuoleen perustuvaa vihaa rikollisen teon motiivina ja tekoja, jotka esityksen mukaan kohdistuvat yleisemmin naisiin kuin miehiin. Kyse on mitä ilmeisimmin teosta, jotka ovat Istanbulin sopimuksen mukaista naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

YK:n naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen noudattamista valvova CEDAW- komitea on antanut kaksi yleissuositusta liittyen valtion velvoitteisiin torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (General Recommendation No. 19 ja No. 35). Nämä suositukset ja YK:n yleiskokouksen vuoden 1993 julistus naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisesta sekä Euroopan neuvoston suositus Rec(2002)5 käyttävät nekin naisiin kohdistuvasta väkivallasta määritelmää, joita Istanbulin sopimus toistaa. Myös YK:n naisiin kohdistuvan väkivallan erityisraportoija käytti vuonna 2018 julkaistussa raportissaan (A/HRC/38/47) naisiin verkossa kohdistuvasta väkivallasta samaa, syrjintään pohjautuvaa määritelmää.

[3] Bladini, M. Hat och hot på nätet. En kartläggning av den rättsliga regleringen i Norden från ett jämställdhetsperspektiv. NIKK; Nordiska ministerrådet, Göteborg 2017.

On outoa, ettei hallituksen esityksessä ollenkaan tarkastella sukupuoleen perustuvaa vihapuhetta sukupuoleen perustuvana naisiin kohdistuvana väkivaltana.

Myöskään ei mainita Istanbulin sopimusta tai YK:n CEDAW- komitean naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevia yleissuosituksia. Olen samaa mieltä kuin tasa-arvovaltuutettu hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan: *kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät sukupuoleen perustuvan naisiin kohdistuvanväkivallan torjumista, mutta tällainen johdonmukainen näkökulma puuttuu ehdotuksesta.*

Sekä Istanbulin sopimus että CEDAW-komitean yleissuositus No 35 korostavat, että näihin ihmisoikeussopimuksiin sitoutuneilla valtioilla on ns. huolellisuusvelvollisuus. CEDAW-komitean yleissuositus no 35 toteaa digitaalisessa muodossa esiintyvän naisiin kohdistuvan väkivallan kuuluvan sopimuksen piiriin (kohta 20). Valtion huolellisuusvelvollisuus kohdistuu myös ei-valtiollisten toimijoiden tekoihin, ja CEDAW -sopimuksen artiklan 2 e mukaan valtioiden tulee ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimiin naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi (kohta 24 b). Istanbulin sopimuksen 5 (2) artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet, joilla varmistetaan huolellisuusvelvoitteen noudattaminen tarkoituksena ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivallanteot. Suomi on ratifioinut mainitut yleissopimukset tekemättä niihin käsillä olevia tekoja koskevia varaumia.

Helsingissä 1 huhtikuuta 2022

Kevät Nousiainen

OTT, professori (emerita), Turun yliopisto