EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.1.2014
COM(2014) 27 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS täytäntöönpanosta

{SWD(2014) 27 final}

1. JOHDANTO

Kaikki rasismin ja muukalaisvihan ilmenemismuodot sekä rasistiset ja muukalaisvihamieliset mielenilmaukset ovat yhteensopimattomia niiden arvojen kanssa, joiden pohjalle EU on perustettu. Lissabonin sopimuksessa todetaan, että unioni pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä[1].

Neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin[2], jäljempänä 'puitepäätös', hyväksyttiin yksimielisesti 28. marraskuuta 2008 seitsemän vuoden neuvotteluiden jälkeen. Neuvotteluiden mutkikas luonne johtui pääosin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden välisistä eroista ilmaisunvapauden suojelussa ja sen rajoituksissa. Yhteistä perustaa oli kuitenkin riittävästi unioninlaajuisen rikosoikeudellisen lähestymistavan määrittelemiseksi rasismin ja muukalaisvihan suhteen, jotta voitiin varmistaa, että samanlainen käytös luokitellaan rikokseksi kaikissa jäsenvaltioissa, ja että seuraamukset kyseisiin rikoksiin syyllistyneille tai niistä tuomituille luonnollisille ja oikeushenkilöille ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Rasismin ja muukalaisvihan vastaiset toimet on toteutettava perusoikeuksien puitteissa: puitepäätös perustuu tarpeeseen suojella yksilöiden, ryhmien ja koko yhteiskunnan oikeuksia rankaisemalla erittäin vakavista rasismin ja muukalaisvihan muodoista samalla kun kunnioitetaan ilmaisun- ja yhdistymisvapauden perusoikeuksia. Puitepäätös toteuttaa ajatusta kaikkien rotuun perustuvien syrjinnän muotojen torjunnan merkityksestä, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut toteamalla, että demokraattisten yhteiskuntien voi olla tarpeen rangaista tai estää kaikkia ilmaisunmuotoja, jotka levittävät, kannustavat, edistävät tai oikeuttavat suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa[3]. Puitepäätöstä on sovellettava perusoikeuksia, erityisesti ilmaisun- ja yhdistymisvapautta noudattaen, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on vahvistettu.

Perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 36 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolla ei ole ennen 1. joulukuuta 2014 päättyvän siirtymävaiheen loppumista valtuuksia aloittaa ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksyttyjä puitepäätöksiä koskevia, SEUT-sopimuksen 258 artiklaan perustuvia rikkomusmenettelyitä.

Puitepäätöksessä vaaditaan nyt komissiota luonnostelemaan kirjallinen kertomus, jossa arvioidaan, missä määrin jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tämän lainsäädännön kaikki säännökset. Kertomus perustuu jäsenvaltioiden ilmoittamiin kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiin (ks. Liite), tekniseen tietoon, jota komissio on pyytänyt niiltä analyysinsä aikana (kansallinen oikeuskäytäntö, valmistelutyö, suuntaviivat, ym.), sekä viidestä hallitustenvälisestä asiantuntijaryhmien tapaamisesta kerättyyn tietoon ja komission tilaamaan tutkimukseen[4].

Jäsenvaltioiden oli toimitettava kirjallisina ne säännökset, joilla jäsenvaltioille 28. marraskuuta 2010 tehdystä puitepäätöksestä aiheutuvat velvoitteet saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kansallisten toimenpiteiden olevan yhdenmukaisia puitepäätöksen kanssa.

---

1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 artiklan 3 kohta.

2 EUVL L 328, 6.12.2008, s. 55.

3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot 23.9.1994 (*Jersild v. Tanska*) ja 6.7.2006 (*Erbakan v. Turkki*). Ks. myös tuomio 9.7.2013 (*Vona v. Unkari*), erityisesti kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta.

4 Tutkimus rasistiseen tai muukalaisvihapuheeseen ja viharikoksiin sovellettavasta lainsäädännöstä EU:n jäsenvaltioissa (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

2. PUITEPÄÄTÖKSEN KESKEISET OSAT

Puitepäätös määrittää yleisen rikosoikeudellisen lähestymistavan tiettyjä rasismin ja muukalaisvihan ilmenemismuotoja kohtaan pääosin kahdentyyppisten rikosten osalta, jotka ovat rasistinen ja muukalaisvihamielinen puhe ja viharikokset[5].

”Vihapuheen” osalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraavat tahalliset teot säädetään rangaistavaksi, kun ne on kohdistettu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneen:

– julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, mukaan lukien kirjoituksien, kuvien tai muun aineiston julkinen levittäminen tai jakaminen,

– seuraavien julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähättely:

  – Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa määritellyt joukkotuhonta, ihmisyyttä vastaan kohdistuvat rikokset ja sotarikokset tai

  – 8 päivänä elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määritellyt rikokset,

  jos teko suoritetaan tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan.

Puitepäätöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että rangaistavaa on *ainoastaan* teko, joka joko i) suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, tai ii) on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa. Jäsenvaltio voi 1 artiklan 4 kohdan mukaan antaa lausuman siitä, että se säätää edellä mainittujen rikosten kieltämisen ja vakavan vähättelemisen rangaistavaksi *vain* siinä tapauksessa, että näissä kohdissa tarkoitetut rikokset on määritelty kyseisen jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen ja/tai kansainvälisen tuomioistuimen tai yksinomaan kansainvälisen tuomioistuimen lopullisella päätöksellä. Tätä mahdollisuutta ei ole annettu edellä mainittujen rikosten puolustelun osalta.

”Viharikosten” osalta jäsenvaltioiden täytyy varmistaa, että rasistiset tai muukalaisvihamieliset vaikuttimet ovat raskauttava asianhaara, tai vaihtoehtoisesti, että tällaiset vaikuttimet voidaan ottaa huomioon tuomioistuimissa, kun määritellään rangaistuksia.

3. SAATTAMINEN OSAKSI JÄSENVALTIOIDEN LAINSÄÄDÄNTÖÄ

3.1. Rasistinen ja muukalaisvihamielinen vihapuhe (1 artikla)

3.1.1. Julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan

Useimpien jäsenvaltioiden rikoslait sisältävät säännöksiä toiminnasta, joka luokitellaan ”väkivaltaan tai vihaan kannustamiseksi”, mutta käytetty terminologia (”yllyttäminen”, ”lietsominen”, ”levittäminen”, ”alullepano”, ”kannustaminen”, ym.) ja sovelletut kriteerit vaihtelevat. Tanskalla, Suomella ja Ruotsilla ei ole erityisiä yllyttämiseen pureutuvia säännöksiä vaan niiden lainsäädännössä kriminalisoidaan rotuun, väriin, uskontoon tai uskomuksiin ja kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuva uhkaava, loukkaava, herjaava, halventava tai halveksiva kielenkäyttö.

[5] Näitä termejä ei kuitenkaan käytetä puitepäätöksessä.

Enemmistö jäsenvaltioista viittaa täsmällisesti sekä väkivaltaan että vihaan (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Sekä julkisen väkivaltaan että vihaan yllyttämisen rankaiseminen on tärkeää päätöksen tehokkuuden kannalta. Viro, Kreikka ja Portugali viittaavat molempiin termeihin, mutta Viro edellyttää rikoksen johtavan vaaraan henkilölle, hänen terveydelleen tai omaisuudelleen. Kreikka puolestaan rankaisee kannustamisesta *tekoihin tai toimiin, jotka todennäköisesti johtavat vihaan tai väkivaltaan* ja Portugalissa edellytyksenä on väitettyjen rikoksentekijöiden olevan järjestäytyneitä toimissaan. Näitä kriteerejä ei mainita päätöksessä . Tšekin, Irlannin, Unkarin, Puolan, Romanian ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö mainitsee ainoastaan vihan, mutta Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat sen käsitteen kattavan myös väkivallan ja Tšekki katsoo, että näin on tietyissä olosuhteissa. Unkarin mukaan se on huomioitu kansallisessa oikeuskäytännössä.

Puitepäätöksen mukaan yllyttämisen uhrit muodostavat henkilöryhmän tai ovat sen jäseniä. Kaksitoista jäsenvaltiota (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT ja SK) mainitsee puitepäätöksen mukaisesti nimenomaisesti ryhmät ja niiden yksittäiset jäsenet. Alankomaissa kannustaminen vihaan ohjautuu *henkilöitä kohtaan* kun taas yllyttäminen väkivaltaan kohdistuu *henkilöä* vastaan. Kahdeksan jäsenvaltiota (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI ja SE) mainitsee ainoastaan henkilöryhmät. Seitsemän jäsenvaltiota ei mainitse ollenkaan ryhmää tai yksilöitä. Bulgarian, Latvian, Puolan ja Slovenian mukaan niiden rikosluokittelut kattavat rikokset sekä ryhmiä että yksilöitä kohtaan. Viro, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät ole toimittaneet yksityiskohtaista tietoa asiasta. Virossa yllyttäminen on rangaistavaa, jos se johtaa henkilönvaaraan.

Puitepäätöstä sovelletaan, kun yllyttämisen uhrit määritellään rodun, värin, uskonnon, syntyperän sekä kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Luetteloa perusteluista ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa, mutta tavoite vaikuttaa olevan yleisesti saavutettu. Belgia, Kroatia, Kypros ja Slovakia mainitsevat nimenomaisesti kaikki perustelut ja Luxemburg vaikuttaa tehneen niin käyttämällä perhetilannetta syntyperän vastineena. Tanska, Irlanti, Itävalta, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta mainitsevat kaikki perustelut syntyperää lukuun ottamatta, kun taas Bulgaria, Tanska, Espanja, Ranska, Italia, Latvia ja Unkari eivät käytä perusteena väriä eivätkä syntyperää. Malta ja Slovenia eivät käytä syntyperää tai kansallista alkuperää, ja Liettua ei mainitse väriä ja etnistä alkuperää. CZ, EL, NL, PL ja RO eivät käytä perusteena väriä, syntyperää ja kansallista alkuperää. Termiä alkuperä (Viro, Ranska, Slovenia ja Suomi) ja etninen alkuperä (Romania) voidaan pitää merkitykseltään samana kuin syntyperää. Termi kansallisuus (Bulgaria ja Liettua) ei vaikuta kattavan kansallisen alkuperän laajempaa merkitystä.

3.1.2. Kirjoitusten, kuvien tai muun väkivaltaan tai vihaan kannustavan aineiston julkinen levittäminen tai jakaminen

Puitepäätöksessä määrätään, että julkinen kannustaminen väkivaltaan tai vihaan jakamalla julkisesti kirjoituksia, kuvia tai muuta aineistoa pitäisi luokitella rangaistavaksi. Tämä tarkoittaa, että muukin kuin suullinen viestintä pitäisi ottaa lainsäädännön piiriin. Kuten on vaadittu, enemmistö jäsenvaltioista mainitsee levittämisen tarkat keinot säädöksissä, joissa käsitellään itse rikosta (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT ja UK). Toiset jäsenvaltiot viittaavat kuitenkin yleisluontoiseen tulkintaan rikoslain pykälistä (Tšekki, Unkari ja Slovakia) tai viittaavat virallisiin kertomuksiin (Suomi) tai asiaan liittyvään valmistelutyöhön (Ruotsi). Latvia viittaa oikeuskäytäntöön, jonka perusteella sähköinen viestintä on rangaistavaa. Espanja käyttää ilmaisua *levittää loukkaavaa tietoa* ja Italia termiä *levittää ajatuksia*. Viro, Itävalta ja Slovenia määräävät ainoastaan, että teon täytyy tapahtua julkisesti, ja Tanskassa edellytyksenä on, että teko on julkinen tai sen aikomuksena on laajempi levittäminen.

3.1.3. Joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen

Puitepäätöksessä määrätään, että jäsenvaltioiden on tehtävä rangaistavaksi sellainen Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa määriteltyjen rikosten (joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten) julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneen, jos teko on suoritettu tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan.

Tämä säännös voidaan saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä ilman nimenomaista viittausta ICC:n perussääntöön, jos asiaankuuluva kansallinen lainsäädäntö sisältää perussääntöä vastaavat määritelmät joukkotuhonnasta, ihmisyyttä vastaan kohdistuvista rikoksista ja sotarikoksista. Kahdeksan jäsenvaltiota (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI ja SK) kriminalisoi kyseiset kolme toimintatyyppiä (julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen). Kypros, Luxemburg, Malta, Slovenia ja Slovakia viittaavat nimenomaisesti edellä mainittuihin perussäännön artikloihin tai toistavat ne melko tarkasti. Slovakia edellyttää, että toiminnalla uhataan tai panetellaan ryhmää tai yksilöä.

Seitsemän jäsenvaltiota ei mainitse kaikkia kolmea toimintatyyppiä. Espanja, Ranska, Italia ja Puola viittaavat ainoastaan puolusteluun, Portugali kieltämiseen ja Latvia ja Romania puolusteluun ja kieltämiseen (Romania rankaisee *väheksynnästä* ainoastaan materiaalin jakamisen tapauksessa). Latvia ja Portugali viittaavat kaikkiin kansainvälisiin rikoksiin, Romania viittaa joukkotuhontaan ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan ja Espanja ja Italia ainoastaan joukkotuhontaan.

Ranska, Italia, Latvia, Luxemburg ja Romania eivät edellytä, että käytös yllyttäisi todennäköisesti väkivaltaan ja vihaan, mutta Bulgaria, Espanja, Portugali ja Slovenia vaativat, että yllyttäminen on enemmän kuin todennäköistä.

Kolmellatoista jäsenvaltiolla (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE ja UK) ei ole rikoslaillisia säännöksiä, jotka koskisivat tällaista käytöstä. Saksa ja Hollanti toteavat, että holokaustin kieltämiseen ja/tai vähättelyyn sovellettava kansallinen oikeuskäytäntö olisi sovellettavissa myös kyseisen artiklan kuvaamaan käytökseen.

3.1.4. Kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen rikoksien julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen

Puitepäätös velvoittaa jäsenvaltiot tekemään rangaistavaksi akselivaltioiden merkittävien sotarikollisten rauhaa vastaan tekemien rikoksien, sotarikosten ja ihmiskuntaa vastaan tekemien rikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen. Tällaista käytöstä voidaan pitää antisemitismin erityisenä osoituksena, kun se tapahtuu tavalla, joka todennäköisesti yllyttää väkivaltaan tai vihaan. Siksi on erittäin tärkeää, että tällainen käytös on kansallisten rikoslakien nojalla rangaistavaa.[6]

Kyseinen säännös voidaan saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä ilman erityistä viittausta kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussääntöön, kunhan on selvää, että sillä viitataan erityisiin historiallisiin rikoksiin, joista Euroopan akselivallat olivat vastuussa. Ranska,

[6] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että *ihmiskuntaa vastaan tehtyjen rikosten kieltäminen muodostaa yhden vakavimmista juutalaisia kohtaan suunnatun rodullisen kunnianloukkauksen ja vihaan heitä kohtaan yllyttämisen muodoista* (*Garaudy v. Ranska*, tuomio 24.6.2003). Lisäksi se toteaa, että *todettujen historiallisten tosiasioiden – esim. holokausti* – kieltäminen tai muuttaminen *poistetaan 10 artiklan suojelemien asioiden luettelosta* [ilmaisunvapaus] Euroopan ihmisoikeussopimuksen *17 artiklassa* [oikeuksien väärinkäyttämisen kielto] (*Lehideux ja Isorni v. Ranska*, tuomio 23.9.1998).

Kypros, Luxemburg ja Slovakia viittaavat nimenomaisesti kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussääntöön, mutta Ranskan laki on tällä hetkellä rajoitettu rikosten *riitauttamiseen*, ja Luxemburgin lainsäädäntö ei mainitse rikoksia rauhaa vastaan.

Kuusi jäsenvaltiota (BE, CZ, DE, LT, HU ja AT) viittaavat *kansallissosialistiseen järjestelmään* tai *Natsi-Saksaan* mainittujen rikosten tekijöinä. Näistä kuudesta jäsenvaltiosta Belgia viittaa ainoastaan joukkotuhontaan, mutta Tšekki ja Unkari viittaavat joukkotuhontaan ja muihin rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Romania viittaa holokaustin kieltämiseen ja puolusteluun viittaamalla *väheksyntään* ainoastaan suhteessa aineiston jakamiseen. Slovenia viittaa holokaustin kieltämiseen, puolusteluun ja vähättelyyn. Liettua ja Puola rajoittavat rangaistavuutta viittaamalla rikoksiin, joita kansallissosialistinen järjestelmä teki *kyseisten maiden kansaa tai kansalaisia vastaan*, ja Puola viittaa tässä asiassa ainoastaan kieltämiseen.

Jäljelle jäävillä viidellätoista jäsenvaltiolla (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE ja UK) ei ole erityisiä säännöksiä tämäntyyppisen toiminnan rankaisemiseksi. Hollanti, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat toimittaneet tietoa holokaustin vähättelystä, puolustelusta ja kieltämisestä annetuista rangaistustuomioista, jotka perustuvat yllyttämisestä, kansanryhmää vastaan kiihottamisesta tai vihanlietsonnasta rankaiseviin rikoslain säännöksiin.

3.1.5. Vapaaehtoiset määritteet

Jotkin jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet 1 artiklan 2 kohdan tarjoamaa mahdollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rangaista ainoastaan vihapuhetta, joka joko i) suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä tai ii) on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa. Kypros ja Slovenia noudattavat tätä säännöstä molempien vaihtoehtojen osalta. Itävallassa väkivaltaan (ei vihaan) yllyttäminen on rikos riippuen siitä, häiritseekö se todennäköisesti yleistä järjestystä. Saksa on määritellyt, että kaikki edellä mainittu toiminta kykenee häiritsemään julkista rauhaa. Samaan tapaan Unkarin oikeuskäytäntö osoittaa kyseisen toiminnan olevan riippuvaista julkisen rauhan todennäköisestä häiritsemisestä. Malta vaikuttaa tehneen väkivaltaan tai vihaan yllyttämisen rikoksesta riippuvaista siitä, onko se uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa, kun taas Liettua määrittelee puolustelun, kieltämisen tai vähättelyn rikoksen olevan riippuvaista jommastakummasta vaihtoehdosta. Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vihaa herättävä käytös riippuu siitä, onko se uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa.

Ranska, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Romania ja Slovakia ovat päättäneet käyttää päätöksen 1 artiklan 4 kohdan vaihtoehtoja ICC:n perussäännössä määriteltyjen rikosten julkisen kieltämisen tai vakavan vähättelemisen käsittelyyn. Kypros, Liettua, Luxemburg, Romania ja Slovakia käyttävät tätä mahdollisuutta kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännössä määriteltyjen rikoksien julkisen puolustelun, kieltämisen tai vakavan vähättelemisen kohdalla[7].

3.2. Yllytys ja avunanto (2 artikla)

Puitepäätöksen 2 artiklassa käsitellään avunantoa tai yllytystä 1 artiklassa lueteltuihin rikoksiin. Lähestulkoon kaikki jäsenvaltiot soveltavat kyseistä toimintaa sääntöleviä yleisiä, horisontaalisia sääntöjä[8].

[7] Tätä mahdollisuutta ei voi käyttää näiden rikosten puolustelun tapauksissa.

[8] Vaikuttaa siltä, että ainoastaan Maltalla on erityinen säännös näihin rikoksiin liittyvälle yllytykselle ja avunannolle.

3.3. Rikosoikeudelliset seuraamukset (3 artikla)

Enemmistö jäsenvaltioista on pannut täytäntöön vaatimuksen, jonka mukaan vihapuhetta sisältävä toiminta, on rikosoikeudellisesti rangaistavaa seuraamuksin, joiden *enimmäispituus* on vähintään yhdestä kolmeen vuotta vankeutta. Enimmäisrangaistus vihapuheesta vaihtelee yhdestä vuodesta (Belgia) seitsemään vuoteen (Yhdistynyt kuningaskunta, kun kyseessä on vakavissa rikosasioissa sovellettava menettely), ja useat jäsenvaltiot (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE ja UK) antavat tuomioistuimille mahdollisuuden määrätä sakkoja vaihtoehtona vankeudelle. Enimmäisrangaistus rikosten julkisesta puolustelusta, kieltämisestä tai vakavasta vähättelystä vaihtelee yhdestä vuodesta ja sakosta (BE) 20 vuoteen (AT), ja DE, FR, CY, LV, LT ja RO antavat tuomioistuimille mahdollisuuden määrätä sakkoja tai muita rangaistuksia.

3.4. Rasistiset ja muukalaisvihamieliset vaikuttimet (4 artikla)

Puitepäätös velvoittaa jäsenvaltiot käsittelemään rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia nimenomaisesti rikoslaissaan tai vaihtoehtoisesti varmistamaan, että niiden tuomioistuimet ottavat kyseiset vaikuttimet huomioon rangaistuksia määritellessään. Rasististen ja muukalaisvihamielisten vaikuttimien syrjivän luonteen ja niiden yksilöihin, ryhmiin ja koko yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten vuoksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että rasistiset ja muukalaisvihamieliset vaikuttimet tunnistetaan kunnolla ja niihin puututaan riittävällä tavalla.

Viisitoista jäsenvaltiota (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE ja SK) on hyödyntänyt 4 artiklan ensimmäistä vaihtoehtoa säätämällä rikoslaissaan, että rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia *pidetään* raskauttavana asianhaarana *kaikissa rikoksissa*. Kahdeksan jäsenvaltiota (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT ja UK) määrää, että rasistisia tai muukalaisvihamielisiä vaikuttimia pidetään raskauttavana asianhaarana suhteessa tiettyihin (usein väkivaltaisiin) rikoksiin, kuten murhaan, ruumiinvamman vakavaan tuottamiseen ja muuhun väkivaltaan henkilöitä tai omaisuutta kohtaan. Kolme jälkimmäiseen ryhmään kuuluvaa jäsenvaltiota käyttää lisäksi 4 artiklassa tarjottua toista vaihtoehtoa, koska niillä on rikoslakisäännöksiä, joissa todetaan, että rasistiset vaikuttimet *voidaan* ottaa huomioon tuomioistuimissa (BE), tai niiden oikeuskäytäntö ja yksityiskohtaiset tilastot osoittavat, että rasistiset ja muukalaisvihamieliset vaikuttimet otetaan huomioon (DE ja UK).

Puola, Portugali ja Slovenia viittaavat yleisiin rikoslakisäännöksiin, joissa määrätään, että rikoksentekijän yleiset vaikuttimet otetaan huomioon. Viro viittaa muiden perusmotiivien raskauttaviin asianhaaroihin. Unkari viittaa rekisteröityjen viharikosten ja tuomioiden huomattavaan määrään, mutta ei ole vielä esittänyt tietoa asiaankuuluvasta oikeuskäytännöstä. Hollanti viittaa viralliseen ohjaavaan asiakirjaan, jossa todetaan, että rasistiset tai muukalaisvihamieliset vaikuttimet pitäisi ottaa huomioon, kun taas Irlanti ja Luxemburg yksinkertaisesti toteavat, että tuomioistuimet voivat aina huomioida vaikuttimet.

3.5. Oikeushenkilöiden vastuu ja oikeushenkilöihin kohdistettavat seuraamukset (5 ja 6 artikla)

Oikeushenkilöt pitää saattaa vastuuseen sellaisen henkilön vihapuheesta, jolla on *johtava asema* oikeushenkilössä tai jos tämän henkilön aiheuttaman ohjauksen puutteellisuus on mahdollistanut sen, että hänen alaisenaan toimiva henkilö on syyllistynyt vihapuheeseen. Puitepäätös ei vaadi jäsenvaltioita toteuttamaan rikosoikeudellisia seuraamuksia, mutta seuraamusten on kaikissa tapauksissa oltava *tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia*.

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita (lukuun ottamatta Kreikkaa, Espanjaa, Italiaa ja Slovakiaa[9]) lainsäädännössä käsitellään oikeushenkilöiden vastuullisuutta vihapuheen osalta. Enemmistö käsittelee asian horisontaalisten rikoslakisäännösten[10] avulla ja määräämällä sakkorangaistuksia.

Päätöksen 5 artikla täytyy saattaa kansallisen lainsäädännön osaksi ottaen huomioon *kaikki* henkilöt, jotka toimivat oikeushenkilön hyväksi. Jotkin kansalliset lait eivät ole tässä asiassa selkeitä (BE, DK ja LU). Muut vaikuttavat lisäävän ehtoja, esimerkiksi että oikeushenkilön täytyy olla *saanut etua* (BG), vaatimuksen, jonka mukaan *rikoksella rikotaan oikeushenkilön velvollisuutta* (HR), ja säännön, jonka perusteella oikeushenkilöä kohtaan voidaan aloittaa toimet vain jos tuomioistuin oli *aikaisemmin* antanut rangaistuksen luonnolliselle henkilölle (HU).

3.6. Valtiosääntöön sisältyvät säännökset ja perusperiaatteet (7 artikla)

Ranska, Unkari, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat ilmoituksissaan viitanneet puitepäätöksen 7 artiklaan.

Komissio varmistaa erityisen tarkasti, että saatettaessa puitepäätöstä osaksi kansallista lainsäädäntöä kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia, jotka Euroopan unioniin perusoikeuskirjassa on asetettu ja jotka juontavat juurensa jäsenvaltioille yhteisistä valtiosääntöperinteistä.

Kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on vahvistettu, rajoitusten perusoikeuksien ja -vapauksien harjoittamisrajoitusten on oltava lakiin kirjattuja ja niiden on noudatettava näiden oikeuksien ja vapauksien ydinajatusta. Suhteellisuusperiaatteen[11] mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut, että suvaitsevaisuus ja kaikkien ihmisten samanarvoisuuden kunnioitus muodostavat perustan demokraattiselle, moniarvoiselle yhteiskunnalle. Lisäksi se on todennut, että ihmisoikeussopimuksen tausta-arvoja kohtaan suunnatut kommentit eivät ole 10 artiklassa[12] taatun suojelun (ilmaisunvapaus) alaisia.

3.7. Tutkinnan tai syytetoimien aloittaminen (8 artikla)

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että vihapuhetta koskeva tutkinta tai syytetoimet eivät edellytä teon uhrin tekemää rikosilmoitusta tai syytteen nostamista ainakaan kaikkein vakavimmissa tapauksissa. Enemmistöllä jäsenvaltioista on tarkat, usein horisontaaliset rikoslakisäännökset, jotka varmistavat rikosilmoituksen ja/tai syytteen nostamisen viran puolesta suurimmassa osassa rikoksia, myös vihapuheen kohdalla. Jotkin jäsenvaltiot ovat toimittaneet esimerkkejä oikeuskäytännöstä, virallisia lausuntoja ja muuta tietoa osoittaakseen, että tätä säännöstä sovelletaan käytäntöön.

3.8. Lainkäyttövalta (9 artikla)

Jokaisen jäsenvaltion lainsäädäntö sisältää alueperiaatteen, jonka mukaan lainkäyttövalta vihapuherikoksissa ulottuu toimintaan, jota on harjoitettu *osittain tai kokonaan sen alueella*. Kaikki jäsenvaltiot Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta ovat myös

---

9 Slovakia käyttää epäsuoran vastuun muotoa sallimalla rahamäärän ”haltuunoton”.

10 Ranskalla on olemassa tiettyjä lehdistön kautta tehtyjä rikoksia varten erityinen järjestelmä, jossa oikeushenkilöiltä on poistettu vastuu.

11 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohta, erityisesti ilmaisunvapauden osalta.

12 Tuomiot 4.12.2003 (*Gündüz v. Turkki)* ja 24.6.2003 (*Garaudy v. Ranska)*.

ilmoittaneet rikoslakisäännöistä, joissa erityisesti laajennetaan näiden valtioiden lainkäyttövaltaa *kansalaisensa* harjoittaman toiminnan osalta. Italia, Portugali ja Romania vaikuttavat kuitenkin sulkevan vihapuheen tämän jälkimmäisen lainkäyttövaltasäännön ulkopuolelle.

Jäsenvaltioista 21 ei ole toimittanut oikeushenkilöiden osalta tarkkaa tietoa sen säännön lainsäädäntöön saattamisesta, jonka mukaan lainkäyttövallan on oltava vahvistettu, kun toiminta on tehty *sellaisen oikeushenkilön hyväksi, jonka päätoimipaikka on kyseisen jäsenvaltion alueella*.

Verkossa esiintyvä vihapuhe on yksi yleisimmistä tavoista ilmaista rasistisia ja muukalaisvihamielisiä asenteita. Siksi jäsenvaltioilla tulisi olla keinoja puuttua verkon vihapuhetapauksiin. Kun päätetään jäsenvaltion alueella harjoitettuja toimia koskevasta lainkäyttövallasta, jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden lainkäyttövalta ulottuu tapauksiin, joissa toimintaa on harjoitettu tietojärjestelmän kautta, ja joissa rikoksentekijä tai järjestelmässä olevat tiedot ovat sen alueella. Vaikuttaa siltä, että ainoastaan Kypros on saattanut nämä lainkäyttövaltaa koskevat säännöt täysin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tanskan, Maltan ja Slovenian lainsäädännössä viitataan tarkasti tietojärjestelmiin ja Unkari viittaa rikkomuksen tekemiseen sähköisten viestintäkanavien kautta. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK ja SE toteavat, että niiden yleiset lainkäyttövaltaa koskevat säännöt kattavat verkossa tapahtuvat vihapuhetapaukset. Nämä jäsenmaat eivät kuitenkaan ole toimittaneet yksityiskohtaista tietoa aiheesta. Toisaalta BE, BG, DE, FR ja UK ovat toimittaneet esimerkkejä oikeuskäytännöstään osoittaakseen, että niiden tuomioistuimet ovat huomioineet tapaukset, joihin liittyy tietojärjestelmiä. Enemmistö näistä jäsenvaltioista vaikuttaa käyttävän lainkäyttövaltaa, kun rikoksentekijä on fyysisesti läsnä/asukas lainkäyttövallan alueella tai kun aineistoon on pääsy lainkäyttövallan alueella tai se on selvästi osoitettu maan asukkaille.

4. EHDOTUKSIA TOIMISTA PUITEPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VAHVISTAMISEKSI

Jäsenvaltioilta saatu tieto on osoittanut, että tutkinnasta ja syytteistä vastuussa olevat viranomaiset tarvitsevat käytännön työkaluja ja taitoja voidakseen tunnistaa ja käsitellä puitepäätöksien kattamia rikoksia sekä toimiakseen ja kommunikoidakseen uhrien kanssa.[13] Viranomaisilla pitäisi olla riittävästi tietoa asiaankuuluvasta lainsäädännöstä ja selkeät suuntaviivat.

Erityisten poliisin viharikosyksiköiden, vihapuheita ja viharikoksia käsittelevien syyttäjäntoimistojen ja yksityiskohtaisten suuntaviivojen olemassaolo sekä kohdennettu koulutus poliiseille, syyttäjille ja tuomareille ovat hyviä käytänteitä, joilla voidaan tukea kyseisen lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Tiedon ja hyvien käytänteiden vaihtaminen lisäämällä yhteyksiä lainvalvontaviranomaisten, syyttäjien, tuomarien, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien välillä voi myös edesauttaa parempaa täytäntöönpanoa.

Koska internetin vihapuhe on luonteeltaan erityistä – esimerkiksi laittoman verkkosisällön kirjoittajia on vaikea tunnistaa ja kyseistä sisältöä poistaa – vihapuhe internetissä luo erityisiä vaatimuksia lainvalvontaviranomaisille ja lainkäyttöviranomaisille asiantuntemuksen, resurssien ja rajoja ylittävän yhteistyötarpeen osalta.

[13] Rasististen ja muukalaisvihamielisten toimien tutkinta ja sopivien rangaistusten soveltaminen on tarpeen, jotta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamia perusoikeuksia noudatetaan, tuomiot 6.7.2005 (*Nachova ja muut v. Bulgaria*), 10.3.2010 (*Cakir v. Belgia*), 27.1.2011 (*Dimitrova ja muut v. Bulgaria*).

Puutteellinen raportointi on tyypillistä vihapuheelle ja viharikoksille[14]. Rikosten luonteesta johtuen uhrit turvautuvat usein heille suunnattuihin tukipalveluihin sen sijaan, että ilmoittaisivat rikoksesta poliisille. Uhreja koskevan direktiivin nopea täytäntöönpano on siksi äärimmäisen tärkeää vihapuheen ja viharikosten uhrien suojelemisen kannalta.

Luotettavan, vertailukelpoisen ja järjestelmällisesti kerätyn tiedon olemassaolo voi osaltaan edistää puitepäätöksen tehokkaampaa täytäntöönpanoa. Ilmoitetut vihapuhe- ja viharikostapaukset sekä niiden historia pitäisi aina rekisteröidä, jotta syytteiden ja rangaistusten tasoa voidaan arvioida. Tiedonkeruu vihapuheesta ja viharikoksista ei ole yhdenmukaista kaikkialla EU:ssa, ja siksi luotettavia maiden välisiä vertailuja ei voida tehdä[15]. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita toimittamaan sille lukuja vihapuheen ja viharikosten yleisyydestä sekä niihin liittyvistä rikosoikeudellisista toimista. Tämän kertomuksen liitteessä esitellään 17 jäsenvaltion toimittamat tiedot.

Mielipidejohtajien rasistiset ja muukalaisvihamieliset asenteet voivat johtaa sosiaaliseen ilmapiiriin, joka suvaitsee rasismia ja muukalaisvihamielisyyttä ja voi siksi aiheuttaa vakavampaa käytöstä, kuten rasistista väkivaltaa. Se, että viranomaiset, poliittiset puolueet ja siviiliyhteiskunta tuomitsevat julkisesti rasismin ja muukalaisvihan, auttaa tuomaan esille näiden ilmiöiden vakavuuden ja toimimaan aktiivisesti rasistista ja muukalaisvihamielistä puhetta ja käytöstä vastaan[16].

5. PÄÄTELMÄT

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet kaikkia puitepäätöksen säännöksiä kokonaan ja/tai oikealla tavalla osaksi kansallista lainsäädäntöään erityisesti tiettyjen rikosten kieltämisen, puolustelun ja vakavan vähättelyn osalta. Enemmistöllä jäsenvaltioista on säännöksiä, jotka käsittelevät rasistiseen tai muukalaisvihamieliseen väkivaltaan ja vihaan yllyttämistä, mutta nämä eivät aina vaikuta täysin vastaavan puitepäätöksen kattamia rikoksia. Joitakin aukkoja on havaittavissa myös suhteessa rikosten rasistisiin ja muukalaisvihamielisiin vaikuttimiin, oikeushenkilöiden vastuuseen ja lainkäyttövaltaan.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että olemassa olevan puitepäätöksen täysimääräinen ja moitteeton kansalliseen lainsäädäntöön saattaminen on ensimmäinen askel kohti tehokasta rasismin ja muukalaisvihan vastaista toimintaa johdonmukaisen rikoslainsäädännön avulla koko EU:n alueella.

Komissio aloittaa vuoden 2014 aikana jäsenvaltioiden kanssa kahdenväliset neuvottelut varmistaakseen puitepäätöksen täyden ja moitteettoman saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja ottaa tässä huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä erityisesti ilmaisun- ja yhdistymisvapauden[17].

---

14 Ks. erityisesti Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) kertomus viharikosten näkyvyydestä ja uhrien oikeuksista *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* vuodelta 2012.

15 Ks. ed.

16 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot 6.7.2006 (*Erkaban v. Turkki)* ja 16.7.2009 (*Féret v. Belgia*).

17 Lissabonin sopimuksen pöytäkirjaan N:o 36 sisältyvä 10 artikla. Puitepäätöksiä koskevat rikkomusmenettelyt eivät ole mahdollisia ennen 1. joulukuuta 2014.