

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 7/2021)

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi lakivaliokunnassa hallituksen esityksen 7/2021 osalta ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta esittää, että rangaistuksen mittaamisen koventamisperusteisiin lisättäisiin maininta rikoksen tekemisestä uhrin sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta. Lisäksi maininta sukupuolesta teon vaikuttimena lisättäisiin oikeushenkilön rangaistusvastuusäädoksiin törkeän kunnianloukkauksen ja laittoman uhkauksen osalta sekä julkista kehottamista rikokseen koskevaan säännökseen silloin, kun rikos, johon kehoitetaan tai houkutellaan, olisi törkeä kunnianloukkaus tai laitton uhkaus. Esityksen tavoitteena on korostaa sellaisten tekojen moitittavuutta, joiden vaikuttimena on sukupuoleen perustuva viha.

On erittäin tärkeää, että lainsäädännön muutostarpeissa on nostettu esiin sukupuoleen liittyvän vihapuheen tunnistaminen ja rankaiseminen. Naisjärjestöjen Keskusliitto kannattaa kaikkia esitettyjä pykälämuutoksia.

Esitys on oikeasuuntainen askel vihapuheen ja viharikosten laajempaan kitkemiseen. Vihapuhe on ilmiönä selvästi sukupuolistunut, mikä tunnistetaan myös hallituksen esityksen perusteluissa: naiset kokevat vihapuhetta miehiä enemmän, ja naisiin kohdistuva vihapuhe on erilaista kuin miehiin kohdistuva ja sisältää usein uhkailua seksuaalisella väkivallalla.

Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa, että sukupuolistuneet viharikokset, mukaan lukien vihapuhe, tulee nähdä osana naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Vihapuhe on vakava uhka sukupuolten tasa-arvolle, demokratialle ja sananvapaudelle. Vihapuhe ja viharikokset kaventavat kaikkien vihapuhetta kokevien, erityisesti naisten, poliittisia oikeuksia, osallistumismahdollisuuksia ja ilmaisun- ja sananvapautta sekä heikentävät turvallisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Vihapuhe ja -rikokset rajoittavat naisten lähtemistä mukaan julkiseen keskusteluun ja vaikuttavat jo yhteiskunnallisessa keskustelussa esimerkiksi ammattinsa puolesta osallisina olevien naisten, kuten toimittajien, tutkijoiden ja poliitikkojen, sanan- ja ilmaisunvapauden toteutumiseen (nk. chilling effect). Euroopan tasa-arvoinstituutin tutkimuksen mukaan verkossa tapahtuvan loukkaavan puheen kohtaaminen muuttaa nuorten verkkokäyttäytymistä ja vähentää heidän osallistumistansa keskusteluihin, mikä heikentää heidän yhteiskunnallista ja poliittista aktiivisuuttaan. Euroopassa yli puolet työistä, Suomessa lähes 60 prosenttia, epäroi osallistua somekeskusteluihin väkivallan pelossa.

On välttämätöntä, että sukupuolistunut, naisiin kohdistuva vihapuhe hahmotetaan lainsäädännössä erityisen haitallisena ja haavoittavana tekona.

Sukupuoli on moninainen ilmiö, ja on tärkeää nähdä sellaisena myös hallituksen esityksessä. Esityksessä todetaan, että "[s]ukupuolella tarkoitetaan naisia ja miehiä", ja esityksen perustelut on kirjoitettu siten, että niissä käsitellään nimenomaan naisiin kohdistuvaa viharikollisuutta. Vihapuhe kohdistuu kuitenkin usein erityisesti sukupuolivähemmistöihin kuuluvii henkilöihin: Euroopan unionin perusoikeusviraston FRA:n selvityksiin perustuvan oikeusministeriön Syrjintä Suomessa -Policy Briefin (2021) mukaan 42 prosenttia transihmisistä oli kokenut häirintää viimeisten 12 kuukauden aikana transtaustansa vuoksi, ja vihapuhe ja viharikokset on tunnistettu yhdeksi merkittävimmistä HLBTI-henkilöiden ihmisoikeuksiin liittyvistä epäkohdista Suomessa. Toisaalta hallituksen esityksessä huomautetaan myös, että "[i]hmiset ovat kuitenkin sukupuoli-identiteetiltään ja sukupuolen ilmaisultaan moninaisia, eivätkä kaikki ole yksiselitteisesti naisia tai miehiä". Lisäksi koventamisperustetta on tarkoitus soveltaa sukupuolen moninaisuus huomioiden: "uhrin sukupuoli-identiteettiin, sukupuolen ilmaisuun tai niin sanottuun intersukupuolisuuteen liittyvä teon motiivi tulisi jatkossakin nykyiseen tapaan huomioon otettavaksi vihavaikutinta koskevassa koventamisperustesäännöksessä mainittuna muuna rinnasteisena vaikuttimena", eikä soveltamisalasta perustelujen mukaan ole epäselvyyttä.

Sukupuolen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisen moninaisuuden olisi syytä näkyä läpileikkaavasti esityksen perusteluissa.

Sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu koventamisperusteina

Esityksessä sukupuoli-identiteettiä, sukupuolen ilmaisu tai intersukupuolisuutta ei lisittäisi rangaistuksen mittaamisen koventamisperusteisiin, vaan näihin liittyvä teon motiivi tulisi jatkossakin nykyiseen tapaan huomioon otettavaksi vihavaikutinta koskevassa koventamisperustesaännöksessä mainittuna muuna rinnasteisena vaikuttimena. **Naisjärjestöjen Keskusliitto ei pidä tätä riittävänä, vaan sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu tulee olla mukana erillisenä mainintana.**

Perusteeksi esityksessä mainitaan, että "nimitykset ja niiden määritelmät muuttuvat ajan kuluessa eikä rikoslaki ole oikea instrumentti määritellä kyseisiä ilmiöitä." Perustelu ei kestä lähempää tarkastelua, sillä esimerkiksi **naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986) on vuodesta 2015 lähtien sisältänyt termit sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu tarkempine määritelmineen (3 §).** Sukupuoli-identiteetillä tarkoitetaan laissa "henkilön kokemusta omasta sukupuolestaan", ja sukupuolen ilmaisulla puolestaan "sukupuolen tuomista esiin pukeutumisella, käytöksellä tai muulla vastaavalla tavalla".

Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 19/2014 vp) määritelmiä on käsitelty varsin kattavasti. Esityksen perusteluissa sukupuoli-identiteetin määritelmässä viitataan henkilön kokemukseen sukupuolestaan siten, että se eroaa hänelle syntymässä määritellystä juridisesta sukupuolesta. Sukupuolen ilmaisen määritelmässä puolestaan viitataan erityisesti transvestisuuteen. Lisäksi viitataan intersukupuolisuuteen toteamalla, että tällaisessa tilanteessa henkilön fyysiset ominaisuudet eivät ole yksiselitteisesti naisen tai miehen. Myös tässä tapauksessa henkilön kokemus sukupuolestaan voi erota hänelle syntymässä määritellystä juridisesta sukupuolesta. Kyse voi olla todellisesta tai oletetusta sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta. **Sukupuolen korjauksen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisen todetaan kytkeytyvän hyvin läheisesti henkilön sukupuoleen**, minkä vuoksi tasa-arvolain laajentaminen koskemaan myös näillä perusteilla tapahtuvaa syrjintää ja sen ennaltaehkäisyä nähtiin luontevaksi. Samalla tavalla olisi luontevaa tässä yhteydessä **eksplisiittisesti rinnastaa ne koventamisperusteiksi sukupuolen rinnalle.**

HE:n 19/2014 vp esitöissä todetaan sukupuolen ilmaisen ja sukupuoli-identiteetin osalta, että kuten muut syrjintäperusteet, sukupuolen ilmaisu ei suojaakaan vain (sukupuoli)vähemmistöön kuuluvia henkilöitä, vaan syrjintä olisi kiellettyä myös silloin, kun se johtuu tavanomaisesta, odotuksia vastaavasta sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta. Samoin koventamisperusteena sukupuoli-identiteetti ja sukupuoli-ilmaisu voisivat siis kohdistua sekä normin mukaiseen että sen vastaiseen identiteettiin ja ilmaisuun viharikoksen perusteena. Tämä on linjassa käsillä olevan hallituksen esityksen perustelujen kanssa, joiden mukaan koventamissaännös voisi poikkeuksellisesti soveltua myös enemmistöryhmään kuuluvaan henkilöön kohdistuvaan rikokseen, jos rikos on tehty jostakin lainkohdassa tarkoitetuista vaikuttimista.

Pohjoismainen tasa-arvotiedon keskuksen internetvihaa tarkastelleessa Hat och hot på nätet -kartoituksessa (Nordisk information för kunskap om kön, 2017) todettiin, että **tutkimuksessa ei löydetty Pohjoismaista yhtään tapausta, jossa olisi näytetty toteen viharikoksen mahdollinen vaikutin, jota ei nimenomaisesti mainita rangaistusta koskevissa säännöksissä.** Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä muille ryhmille kuin asetuksissa nimenomaisesti mainituille ryhmille ei ole rikosoikeudellista suojaa.

Myöskään käsillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa käsitteiden moninaisuudesta esitettyjä huomioita ei pidetä esteenä sukupuoli-identiteetin, sukupuolen ilmaisen tai intersukupuolisuuden katsomiseksi rangaistuksen koventamisperusteeksi tuomioistuimessa, vaan päinvastoin korostetaan, että ne edelleen huomioitaisiin rinnasteisena vaikuttimena.

Lainsäädännön tulee ilmentää sitä yhteiskunnallista todellisuutta, jossa se säädetään ja jossa sitä sovelletaan. Rikoslakia on 1880-luvun jälkeen muokattu lukuisia kertoja, jotta se vastaisi oman aikansa tarpeita. Sukupuolen binäärisyys eli kaksinaisuus ei ole historiallisesti tarkasteltuna ainoa tapa jäsentää tai määritellä sukupuolta. Sukupuoli-identiteetti ei ole "ilmiö", vaan henkilön pysyväisluonteinen kokemus omasta sukupuolestaan.

Edellä sanotun perusteella olisi sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen että viharikoksen uhrien oikeusturvan toteutumisen kannalta selkeämpää, että mahdollisiksi koventamisperusteiksi aiotut sukupuoli-identiteetti ja sukupuoli-ilmaisu mainittaisiin erikseen pykälätasolla jokaisessa muutettavassa pykälässä, pykälän tulkinnallisen ulottamisen sijaan.

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan sukupuolinäkökulmasta

Esityksessä ei ehdoteta sukupuolen lisäämistä rikoslain 11 luvun 10 §:ään, joka koskee kiihottamista kansanryhmää vastaan. Kuitenkin **esityksen perusteissa todetaan, että "[s]ukupuoleen kohdistuvaa vihaa on muutoinkin [kuin rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan osalta] perusteltua arvioida lainsäädännössä samoin kuin rasismia". Naisjärjestöjen Keskusliitto on samaa mieltä.**

Vaikka naiset tai miehet eivät ole vähemmistöjä, joiden voitaisiin arvioida olevan erityisen suojan tarpeessa vähemmistöaseman vuoksi, voi naiseen ryhmänä kohdistua sellaista vihaa, joka perustuu heidän sukupuoleensa. Tästä on esimerkkejä ulkomailta, missä naiseen on mm. kohdistettu incel-ideologian nimissä tehtyjä murhia. Myös pohjoismaisessa Hat och hot på nätet -selvityksessä (2017) huomautettiin, että **mikäli viharikoksia tarkastellaan vallan näkökulmasta, voidaan naisten ryhmänä katsoa sukupuolensa vuoksi olevan sellaisessa haavoittuvassa asemassa ja alttiita vihalle, että viharikoslainsäädännön tarjoama suoja olisi mahdollista ulottaa myös sukupuoleen.**

Lainsäädännön on suojattava naisia ryhmänä sellaisilta viharikoksilta, joiden taustalla vaikuttavat ennakkoluulot tai viha naisia kohtaan. Esimerkiksi internetissä on mahdollista esittää naisvihamielisiä mielipiteitä ilman, että ne täyttävät minkään rikoksen tunnusmerkit, kun niitä ei kohdistu tiettyyn henkilöön vaan puhuu naisista ryhmänä.

Tasa-arvovaltuutettu on katsonut, että lainsäädäntöä tulisi kehittää tunnistamaan sukupuolitunnetta vihapuhetta ja viharikoksia (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018). YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen mukainen naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea puolestaan kehotti Suomea "tehostamaan toimia, joilla puututaan etnisiin vähemmistöihin kuuluihin ja muihin naiseen ja tyttöihin kohdistuvaan vihapuheeseen joukkoviestimissä, mukaan lukien internetin keskustelupalstat ja sosiaalinen media" (Komitean loppupäätelmät Suomen 7. määräaikaisraportista 2014).

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission vihapuheen torjuntaa koskevan yleissuosituksen nro 15:n mukaan "vihapuhe" on ymmärrettävä kaikenlaisena henkilön tai henkilöryhmään kohdistuvan halventamisen, vihan tai panettelun tukemisena tai edistämisenä tai siihen yllyttämisenä sekä tähän henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvana ahdisteluna, solvaamisena, kielteisenä stereotyyppittelyinä, leimaamisena tai uhkailuna ja kaikkien edellä mainittujen ilmaisujen oikeuttamisena "rodun", ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, sukupuoli-identiteetin, seksuaalisen suuntautumisen ja muun henkilökohtaisen ominaisuuden tai aseman perusteella". Komission suosituksissa Suomelle (viides raportointikierros, 2019) komissio esittää huolensa siitä, että vähäinen syytteeseen johtaneiden viharikosten määrä saattaa antaa suurelle yleisölle kuvan siitä, ettei vihapuhe ole vakava rikos, ja "kehottaa tästä syystä viranomaisia jatkamaan ponnistuksiaan sen varmistamiseksi, että jokainen vihapuheeseen syyllistynyt joutuu asianmukaisesti syytteeseen ja saa rangaistuksen".

Vihapuhe on usein moniperustaista. Johonkin vähemmistöryhmään kuulumisen lisää vihapuheen kohteeksi joutumisen todennäköisyyttä erityisesti naisten kohdalla: uskonnolliseen, etniseen, kieli- tai seksuaalivähemmistöön kuuluvista naisista yli 27 prosenttia oli tasa-arvobarometrin mukaan kokenut vihapuhetta, samalla kun johonkin vähemmistöryhmään kuuluvista miehistä sukupuoleen liittyvää vihapuhetta oli kokenut 9 prosenttia. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018). Näin ollen **sukupuolta on joissakin tapauksissa mahdotonta erottaa muista, 10 § Kiihottaminen kansanryhmää vastaan -pykälässä mainituista perusteista.**

Sekä rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdan koventamisperusteet että 11 luvun 10 §:n perusteet kiihottamiselle kansanryhmää vastaan on aikanaan säädetty ennen kaikkea erilaisten vähemmistöryhmien suojaksi. Molempiin pykäliin lisättiin uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus vuonna 2011 (HE 317/2010 vp), **tavoitteena täsmentää kiihottamisrikosta "tavalla, joka varmistaisi sen sovellettavuutta, ei pelkästään rasistista motiivia edellyttävänä, vaan laajemmin ns. viharikoksia koskevana säännöksenä".** HE:n mukaan arvioitaessa, mitkä perusteet voivat olla rinnastettavia kiihottamissäännöksessä nimenomaisesti mainittujen kanssa, "voidaan huomiota kiinnittää siihen, millainen on kyseisen perusteen mukaan määräytyvän ryhmän yhteiskunnallinen asema. Varsinkin se, **että ryhmä on suojan tarpeessa, voi olla perusteltu syy katsoa peruste, jonka mukaan ryhmä määräytyy, säännöksessä mainittuihin perusteisiin rinnastettavaksi.**"

Edellä mainitun perusteella Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan -pykälässä (11 luvun 10 §) "rinnastettavan muun perusteen" tulisi voida kattaa myös sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu.

Istanbulin sopimuksen edellyttämät koventamisperusteet ja lähisuhdeväkivalta

Suomen ratifioima Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli Istanbulin sopimus määrittää artikkelissa 46 useita perusteita, joiden huomioimista se edellyttää raskauttavina seikkoina rangaistusta määrittäessä kansallisessa lainsäädännössä. Näihin lukeutuvat muun muassa se, että rikoksen on kohdistanut entiseen tai nykyiseen kansallisessa laissa tunnustettuun puolisoon tai kumppaniin perheen jäsen, uhrin kanssa yhdessä asuva henkilö tai valta-asemaansa väärin käyttänyt henkilö, sekä se, että rikos on kohdistettu lapseen tai tehty lapsen läsnä ollessa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto katsoo, että kun rikoslakia nyt avataan koventamisperusteiden osalta, kaikki Istanbulin sopimuksen 46 artiklan mukaiset rangaistuksen koventamisperusteet olisi tullut sisällyttää eksplisiittisesti rikoslakiin.

Hallituksen esityksessä lähisuhdeväkivallan jättämistä esittämättä koventamisperusteeksi on perusteltu sillä, että lähisuhdeväkivaltaan puututaan ja seksuaalirikosten rangaistuksia arvioidaan erikseen niitä koskevissa hallitusohjelmassa manituissa hankkeissa. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma ei kuitenkaan ole keino vaikuttaa rikoslakiin, eivätkä seksuaalirikoksia koskevat pykälät ole oikea paikka yleisten koventamisperusteiden kirjaamiseen. Esityksen perusteluja todetaan kuitenkin selvennetyn lausuntopalautteen johdosta.

Naisjärjestöjen Keskusliiton näkemyksen mukaan **esityksen perusteet päinvastoin antavat ymmärtää, että henkinen ja fyysinen lähisuhdeväkivalta eivät soveltuisi koventamisperusteiksi**. Hallituksen esityksessä esimerkiksi todetaan, että ”väkivaltaan syyllistyvän teon vaikutin ei useinkaan liity uhrin sukupuoleen tai uhrin alistamiseen sukupuolensa edustajana. Vaikutin voi olla esimerkiksi kosto, mustasukkaisuus, parisuhteen tila, raha-asiat, velkominen taikka lasten huoltoon liittyvät ongelmat”, ja että “[p]anettelevat ja solvaavat sukupuoleen liittyvät ilmaisut eivät siten sellaisenaan automaattisesti ilmentäisi koventamisperusteen soveltamisen edellyttämää tiettyyn sukupuoleen kohdistuvaa vihavaikutinta, vaikka nimittely voikin olla kunniaa loukkaavaa”. Naisjärjestöjen Keskusliitto **näkee, että ratkaisu on Istanbulin sopimuksen vastainen**. Istanbulin sopimuksen määritelmän mukaisesti **naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta on nimenomaan sukupuoleen perustuvaa**: ”sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta” tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai *joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin* [korostus lisätty]. Liiton näkemyksen mukaan asiaan on syytä ottaa selväsanaisesti kantaa esityksessä.

Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä yleisempi rangaistuksen mittaamiseen liittyvien säännösten tarkastelu olisi tarpeen yllä olevien kysymysten selvittämiseksi ja Istanbulin sopimukseen liittyvien koventamisperusteiden sisällyttämiseksi rikoslakiin.

Muut välttämättömät toimet

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esityksen pääasiallinen vaikutus on ilmentää sukupuoleen kohdistuvan vihan moitittavuutta ja siten vaikuttaa myös asenteisiin. Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä tämä on tärkeä tavoite, mutta **uudistuksella on tärkeää myös päästä paremmin kiinni häirintään ja vihapuheeseen**.

Viharikosten tunnistamisessa on parantamisen varaa. Poliisiammattikorkeakoulun Viharikokset ja niiden käsittely rikosprosessissa -selvityksen (2021) mukaan poliisi ei tunnista kaikkia viharikoksia eikä epäily rikoksen mahdollisesta vihamotiivista aina välity syyttäjälle. Koska poliisi kirjaa viharikoksen syrjintäperusteeksi vain yhden perusteen ja koska sukupuoli ei tällä hetkellä ole viharikosperuste, ei viharikosten moniperustaisuus tule näkyviin eikä sukupuoli rikoksen vaikuttimena huomioiduksi. **Poliisin tilastoinnissa ja analysoinnissa viharikoksia olisi tärkeää tilastoida ja analysoida niin, että useampi kuin eri tekijä, mukaan lukien sukupuoli, voitaisiin merkitä vaikuttimeksi.**

Viharikosten tunnistamisen ja tilastoinnin parantaminen on välttämätön edellytys sille, että viharikosten käsittely oikeusprosessissa tehostuu hallituksen esityksessä tavoiteltavalla tavalla.

Naisjärjestöjen Keskusliitto

Eva Biaudet
Puheenjohtaja

Terhi Heinilä
Pääsihteeri

Lisätietoa:

Terhi Heinilä, pääsihteeri, Naisjärjestöjen Keskusliitto, 040 530 5544, terhi.heinila@naisjarjestot.fi

Anniina Vainio, järjestöpäällikkö, Naisjärjestöjen Keskusliitto, 050 388 8868, anniina.vainio@naisjarjestot.fi

Merja Kähkönen, vaikuttamisen suunnittelija, Naisjärjestöjen Keskusliitto, 050 546 6688, merja.kahkonen@naisjarjestot.fi

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry on vuonna 1911 perustettu sukupuolten tasa-arvoa edistävien naisjärjestöjen kattojärjestö, johon kuuluu 71 jäsenjärjestöä ja yhteensä noin 400 000 jäsentä. Naisjärjestöjen Keskusliiton tavoitteena on naisten aseman, sukupuolten tasa-arvon ja tyttöjen ja naisten oikeuksien edistäminen.