

# Oikeuden toteutuminen viharikosten uhrien kohdalla – ammattilaisten näkemyksiä

## Tiivistelmä



*Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklassa taataan oikeus ihmisarvoon; sen 10 artiklassa suojataan yksilön ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus ja sen 21 artiklassa vahvistetaan syrjintäkielto. Lisäksi sen 47 artiklassa täsmennetään, että yksilöllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.*

Viharikos on vakavin syrjinnän ilmaus ja keskeinen perusoikeusloukkaus. Euroopan unioni (EU) on osoittanut puuttuvansa päättäväisesti viharikoksiin lainsäädännöllä, kuten vuonna 2008 tehdyllä puitepäättöksellä rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. Valtaosa EU:ssa tehdyistä viharikoksista jää kuitenkin ilmoittamatta ja näin ollen näkymättömiin, eikä uhrien oikeussuoja toteudu.

Tällaisten rikosten ehkäiseminen on olennaisen tärkeää, mutta yhtä tärkeää on varmistaa, että uhrit pystyvät saattamaan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä tarkoittaa, että uhrin on voitava ilmoittaa häneen kohdistuneesta teosta toimivaltaiselle viranomaiselle ja että uhreille on tarjottava heidän tarvitsemansa tuki. Samalla viharikokset on tutkittava riipeästi ja tehokkaasti, ja tekijöitä on rangaistava.

*”Kumpi on tärkeämpää, tilastot vai luottamus? Jos luottamusta ei ole riittävästi rikosilmoituksen tekemiseen, tilastoihin ei tule merkintää, ja jolleivät tilastot nouse, ei tarvittavia resursseja eikä rahoja koskaan saada. Noidankehä vain jatkaa kiertoaan.”* (poliisi, Yhdistynyt kuningaskunta)

Tässä tiivistelmässä esitetään Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) laatimassa raportissa *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives* (oikeuden toteutuminen viharikosten

uhrien kohdalla – ammattilaisten näkemyksiä) esitetyt keskeiset havainnot. Raportissa tuodaan esiin erilaisten asiantuntijoiden, kuten rikostuomioistuinten, syyttäväviranomaisten, poliisin ja viharikosten uhreja tukevien kansalaisjärjestöjen edustajien, näkemyksiä asiasta. Näin siinä valotetaan niitä hankaluuksia, joita uhrit kohtaavat rikosilmoitusta tehdessään, sekä niitä organisaatioihin ja menettelyihin liittyviä tekijöitä, jotka estävät oikeussuojan toteutumisen ja viharikosten asianmukaisen kirjaamisen ja syytteiden nostamisen.

*”Tämän sanoman on tavoitettava suuri yleisö. Ketään ei saa hakata ihonvärin, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden vuoksi. Ketään ei saa loukata hänen uskontonsa vuoksi, vaikka se poikkeaisikin omasta uskonnosta.”* (uhrien tukipalvelu, Puola)

## Menetelmät

Raportin havainnot perustuvat kirjallisuustutkimukseen ja kaikissa EU:n 28 jäsenvaltiossa ammattilaisten kanssa tehtyihin haastatteluihin. FRA keräsi tiedot Franetin, perusoikeusviraston monitieteisen tutkimusverkoston, kautta. Kirjallisuustutkimus kohdistui jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja organisaatiopuitteisiin viharikosten torjunnan alalla. Siinä tutkittiin viharikoksiin puuttumiseksi ja uhrien oikeussuojan saatavuuden lisäämiseksi annettua lainsäädäntöä ja käytössä olevia menettelyjä sekä tarkasteltiin asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä ja tietoja uhrien käytettävissä olevista tukipalveluista. Siinä kerättiin myös tietoja lupaavista käytännöistä tai aloitteista, jotka liittyvät viharikosten uhrien tukemiseen.

Kenttätutkimus toteutettiin elokuusta 2013 helmikuuhun 2014. Siihen sisältyi 263 puolistrukturoitua asiantuntija-haastattelua kaikissa EU:n 28 jäsenvaltiossa. Asiantuntijoita oli kolmesta ryhmästä: poliisit, syyttäväviranomaiset ja rikostuomioistuinten tuomarit; uhrien tukipalveluissa työskentelevät asiantuntijat sekä ihmisoikeuksia puolustavat kansalaisyhteiskunnan toimijat. Haastattelut tehtiin kasvotusten tai muutamissa tapauksissa puhelimitse, ja ne perustuivat joukkoon FRA:n laatimia yksityiskohtaisia suljettuja ja avoimia kysymyksiä.

# Keskeiset havainnot ja tutkimustuloksiin perustuvat neuvot

## Keskeiset uhrien oikeussuojan toteutumisen estävät tekijät ja oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi toteutettavat toimenpiteet

Haastatelluilta ammattilaisilta kysyttiin, mitkä tekijät ovat estäneet uhreja tekemästä rikosilmoitusta ja mitkä toimenpiteet voisivat heidän mielestään parantaa merkittävästi uhrien oikeussuojan saatavuutta.

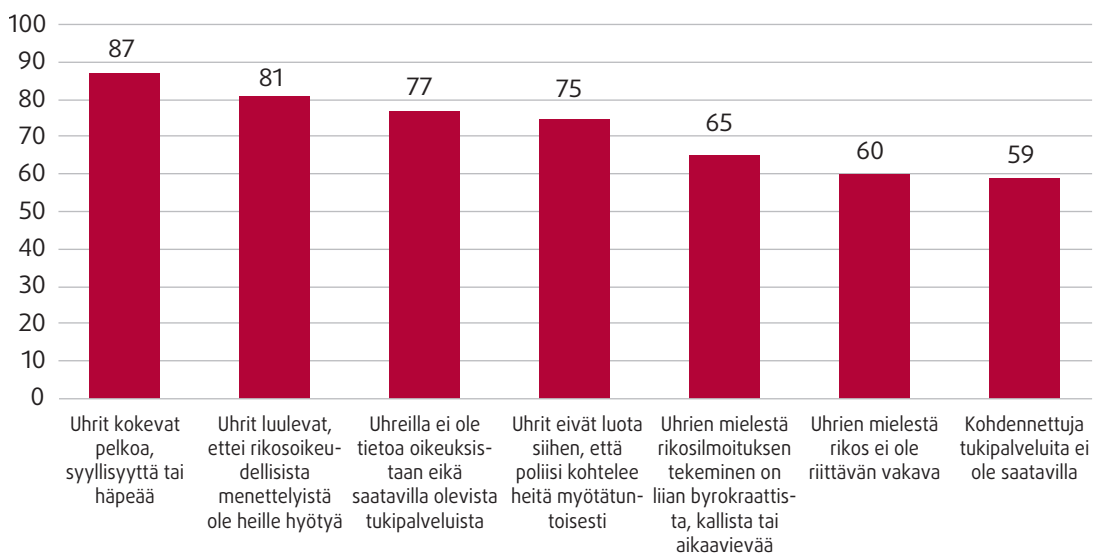
Asiantuntijoiden mainitsemat tekijät liittyivät neljään pääteemaan:

- **Tietämys oikeuksista ja saatavilla olevat tukipalvelut:** Lähes yhdeksän kymmenestä haastatellusta ammattilaisesta oli sitä mieltä, että viharikosten uhrien tietämystä oikeuksistaan ja saatavilla olevista tukipalveluista on lisättävä. Lisäksi noin kuusi kymmenestä on sitä mieltä, että tukipalvelujen puute estää uhrien

oikeussuojan toteutumisen. Saatavilla olevien tukipalvelujen hajanaisuus ja rikkonaisuus haittaa merkittävästi uhrien oikeussuojan saatavuutta (ks. kaavio 1).

- **Uhrien tavoittaminen ja viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen lisääminen:** Kolme neljästä haastatellusta oli sitä mieltä, että uhrit jättävät rikosilmoituksen tekemättä, koska eivät usko poliisin kohtelevan heitä myötätuntoisesti ja syrjimättä (kaavio 1). Neljä viidestä haastatellusta ammattilaisesta olikin sitä mieltä, että uhrien luottamusta poliisiin on saatava lisätyksi. Kolme neljästä haastatellusta katsoi, että poliisin syrjiviin asenteisiin on tarpeen puuttua (kaavio 2).
- **Käytännön toimenpiteet, joilla rohkaistaan viharikoksia koskevien rikosilmoitusten tekemiseen:** Ammattilaiset mainitsivat useita lupauksia käytännön toimenpiteitä, joilla voidaan helpottaa rikoksesta ilmoittamista. Niihin kuului esimerkiksi poliisin erikoisyksikön perustaminen tai viharikoksista vastaavan yhteyshenkilön nimeäminen sekä mahdollisuus sähköisen rikosilmoituksen tekemiseen (kaavio 2).

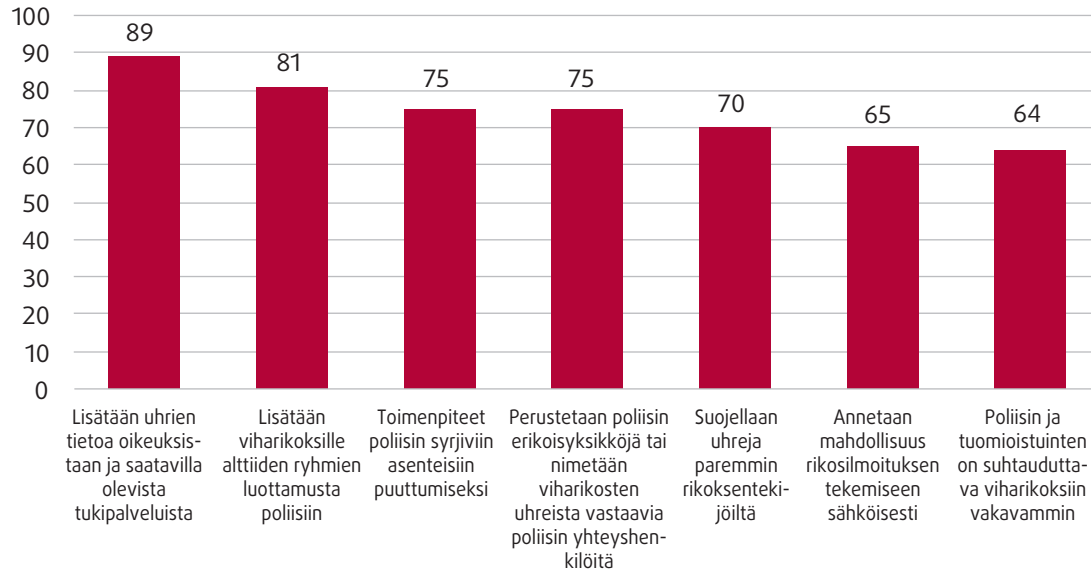
**Kaaviokuva 1: Kaikkien haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset tekijöistä, jotka vaikuttavat viharikosten ilmoittamatta jättämiseen (N=263, prosenttiosuus kaikista vastauksista)**



Kysymys: Vaikuttavatko seuraavat tekijät siihen, etteivät uhrit tee rikosilmoitusta poliisille (kaaviossa luetellut kohdat)? Useamman vastauksen valitseminen on mahdollista.

Lähde: FRA, 2016

**Kaaviokuva 2: Kaikkien haastateltujen ammattiryhmien asiantuntijoiden näkemys tekijöistä, jotka oletettavasti lisäävät poliisille rikosilmoituksen tekevien uhrien määrää (N=263, prosenttia kaikista vastauksista)**



*Kysymys: Mitkä seuraavista toimenpiteistä helpottaisivat ennakkoluuloihin perustuvien rikosten uhrien rikosilmoituksen tekemistä poliisille ja lisäävät näin niiden ennakkoluuloihin perustuvien rikosten uhrien määrää, jotka tekevät rikosilmoituksen?*

*Useamman vastauksen valitseminen on mahdollista.*

Lähde: FRA, 2016

#### ■ Lisätään viharikoksiin liittyvää tietämystä ja tietoisuutta ammattilaisten keskuudessa:

Noin kaksi kolmasosaa kaikista haastatelluista oli sitä mieltä, että poliisin ja oikeusviranomaisen on suhtauduttava viharikoksiin vakavammin (kaavio 2). Haastateltujen mukaan tämän taustalla on kaksi tekijää:

- Viharikoksen määritteleviä lainsäädännön käsitteitä ja luokitteluja ei ymmärretä täysin.
- Sitoutuminen viharikosten tunnistamiseen sekä niitä koskevien syytteiden nostamiseen ja tuomioiden antamiseen on puutteellista.

## FRA:n lausunnot

Seuraavat FRA:n lausunnot perustuvat viraston aiemmin antamiin lausuntoihin. Aiempia lausuntoja ei toisteta tässä, mutta osaa niistä lainataan varsinaisessa täyspitkässä raportissa *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*.

### Kattavampi ja koordinoitumpi lähestymistapa viharikosten uhrien tukipalvelujen perustamiseen

Monet viharikosten uhreja tukevat palvelut ovat hyvin pitkälle erikoistuneita kukin omaan alaansa, joten tuen tarjoaminen on monissa EU:n jäsenvaltioissa monitahoista, hajanaista, rikkonaista ja katkonaista. Asianmukaista palvelua voi olla tarjolla joillekin uhreille tietyllä alueella, muttei toisenlaisissa viharikoksissa eikä muilla alueilla. Uhrien oikeuksista annettussa direktiivissä (2012/29/EU) veloitetaan EU:n jäsenvaltiot varmistamaan, että asianmukaiset tukipalvelut ovat saatavilla kaikille viharikosten uhreille. Sen mukaan hallitusten on otettava käyttöön mekanismi, jolla koordinoidaan tukipalvelujen tarjoamista sellaisille uhreille, joiden saatavilla ei

tällaisia palveluita vielä ole, sekä kannustetaan tällaisiin aloitteisiin ja tuetaan niitä taloudellisesti.

*”Liettuassa pääpaino on syytetyn oikeuksissa. Uhrien oikeuksiin ei keskitytä lainkaan [...] uhrien oikeuksiin pitäisi kiinnittää enemmän huomiota [...] mielestäni lakimiehet, poliisit ja muut vastaavat antavat aivan liian vähän tietoa [...] aivan liian vähän tietoa uhreista. Toisinaan uhrit eivät tullessaan tiedä, mitä tehdä ja milloin ja millainen prosessi on kyseessä. Milloin kanteen voi nostaa. Tarvitaanko asianajaja ja mistä asianajajan saa. Tietävätkö väkivaltarikosten uhrit, että heillä on mahdollisuus saada korvausta valtiolta? Hyvin harvoin... Kaiken tämän tiedon antamisen pitäisi olla yksi tärkeimmistä tehtävistä.”* (tuomari, Liettua)

Syrjinnän torjuntaan keskittyvät kansalaisjärjestöt eivät välttämättä ole täysin tietoisia uhrien monimutkaisesta tilanteesta rikosoikeudellisissa menettelyissä. On tärkeää, että kansalaisjärjestöt antavat tukea uhreille ja tiedottavat heille siitä, miten nämä voivat toimia rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämiseksi ja siihen osallistumisessa.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi pyrkiä viharikosten uhreille tarjottavien tukipalvelujen mahdollisen hajanaisuuden korjaamiseen sekä sen varmistamiseen, että asianmukaisia tukipalveluja on saatavana kaikille viharikosten uhreille. Tällaisissa tukipalveluissa pitäisi yhdistää syrjinnän ja syrjinnän vastaisten käytäntöjen tuntemus, rikosoikeudellisten asioiden asiantuntemus sekä uhrien tilanne ja oikeudet rikosoikeudellisissa menettelyissä.*

## Uhrien tavoittaminen ja kannustaminen rikosilmoituksen tekemiseen

Haastatellut ammattilaiset olivat yhtä mieltä siitä, että viharikoksia jää ilmoittamatta. He olivat yksimielisiä myös siitä, miksi viharikosten uhrit tekevät rikosilmoituksen poliisille hyvin vastahakoisesti tai eivät lainkaan. Ammattilaisten mukaan tämä on viharikosten uhreille erityisen vaikeaa osittain pelkojen, syyllisyyden ja häpeän vuoksi ja osittain siksi, ettei uhreilla ole tietoa oikeuksistaan eikä käytettävissä olevista tukipalveluista.

*”Jos teot eivät kantaudu korviimme, on hyvin vaikea ryhtyä toimeen. Teemme paljon töitä kaikkien rikosoikeuden alan kumppaniemme kanssa kannustaaksemme uhreja rikosilmoitusten tekemiseen. Jos teosta ilmoitetaan, pystymme auttamaan vaikkapa kolmannen osapuolen tekemän rikosilmoituksen muodossa, sähköisesti, tasa-arvojärjestöihin luomiemme suhteiden avulla ja selittämällä, mikä viharikos on ja miten siitä tehdään rikosilmoitus, sekä pyrkimällä lisäämään luottamusta.* (poliisi, Yhdistynyt kuningaskunta)

Uhrit suhtautuvat hyvin vastahakoisesti rikosilmoituksen tekemiseen, joten on erittäin tärkeää, että poliisit pyrkivät saamaan ilmoituskyynnystä matalammaksi. Monet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä tähän puuttumiseksi. Näihin kuuluvat esimerkiksi tietotekniset sovellukset, joiden avulla uhrit voivat tehdä poliisille rikosilmoituksen verkossa, sekä ennakoivasti toimivien poliisien erikoisyksikköjen perustaminen ja sen varmistaminen, että rikosilmoituksen tekeviä kohdellaan myötätuntoisesti ja syrjimättömästi. Vaikka tällaisista toimenpiteistä ei ole juurikaan tehty luotettavia arvioiteja, jäsenvaltioita tulisi kannustaa ottamaan käyttöön kaikki mahdolliset lupaavimpina pitämänsä menetelmät sekä varmistamaan, että näiden menetelmien vaikutusta rikosilmoitusten tekemisen yleisyyteen arvioidaan luotettavalla tavalla.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi harkita sellaisten toimien lisäämistä, joilla pyritään tavoittamaan viharikosten uhrit ennakoivasti ja kannustetaan uhreja tekemään rikosilmoitus, esimerkiksi ottamalla käyttöön sähköisiä välineitä rikosilmoituksen tekemiseen ja perustamalla poliisin erikoisyksikköjä.*

## Viharikosten kirjaaminen rikoslakiin

Monet haastatellut ammattilaiset katsoivat, että viharikosten täsmällisen määrittelyn puute lisää sitä riskiä, että poliisit sivuuttavat ennakkoluuloihin perustuvat motiivit. Rikoslain säännöksissä pitäisi erotella perustavalla tavalla toisistaan rikokset, jotka uhrin muiden oikeuksien loukkaamisen lisäksi loukkaavat myös yksilön oikeutta olla joutumatta syrjityksi, ja rikokset, joihin ei sisälly tällaista syrjivää piirrettä. Kun tällainen ero tehdään lainsäädännössä, varmistetaan, että olennaisesti erilaisia rikoksia kohdellaan eri tavoin, ja samalla vaikutetaan uhrien todelliseen mahdollisuuteen tulla tunnistetuiksi uhreina ja saada oikeussuojaa.

*”[Ennakkoluuloihin perustuvaa motiivia] pidetään vähemmän tärkeänä. Kun joku hakataan, kyseessä on väkivaltarikos, ja huomio kohdistuu väkivaltaan eikä siihen, mikä edelsi tekoa.”* (uhrien tukipalvelu, Alankomaat)

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi arvioida, missä määrin viharikoksen yleisimmät muodot, kuten pahoinpitelyn, ilkkuvallan ja kunnianloukkauksen, kattavia yksittäisiä rikoslain määritelmiä voidaan soveltaa sen varmistamiseksi, ettei rikosentekijöiden syrjiviä motiiveja sivuuteta. Jäsenvaltioiden pitäisi lisätä ammattilaisten tietoisuutta tarpeesta tunnistaa viharikosten uhrien joutuneen vakavan syrjinnän kohteeksi.*

### Kolmannen osapuolen tekemä rikosilmoitus ratkaisuna rikosilmoitusten tekemättä jättämiseen

FRA:n aiemmissa julkaisuissa on esitetty useita suosituksia EU:n jäsenvaltioiden auttamiseksi puuttamaan rikosilmoitusten tekemättä jättämiseen ja tavoittamaan rikoksen kohteeksi joutumiselle alttiit henkilöt, helpottamaan rikosilmoituksen tekemistä matalan kynnyksen ilmoituskanavia käyttöön ottamalla sekä perustamaan poliisin erikoisyksiköjä, jotka käyvät vuoropuhelua paikallisyhteisöjen kanssa.

Yksi tekijä, joka ei ole toistaiseksi ollut näkyvästi esillä viharikoksista käydyssä keskustelussa, on mahdollisuus keventää rikosilmoituksen tekemiseen liittyvää uhrien taakkaa tarjoamalla kolmansille osapuolille, kuten syrjinnän uhrien etua ajaville kansalaisjärjestöille, mahdollisuus edustaa uhria viharikoksiin liittyvissä rikosoikeudellisissa menettelyissä. Tämä voisi olla asianmukaista myös niissä tapauksissa, joissa vihapuhe ei kohdistu konkreettisesti keneenkään tiettyyn henkilöön vaan esitetään laajemmin tiettyjä henkilö- tai väestöryhmiä vastaan.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioita kannustetaan voimakkaasti harkitsemaan yleisen syyteoikeuden (actio popularis) käyttöönottoa, jotta kolmannet osapuolet voisivat panna vireille menettelyn viharikoksen tekijää vastaan uhrien puolesta tai näiden tueksi. Näin kevennettäisiin rikosilmoituksen tekemisestä uhreille aiheutuvaa rasitusta ja annettaisiin kansalaisyhteiskunnan järjestöille mahdollisuus panna asia vireille omasta aloitteestaan silloin, kun yksittäistä uhria ei voida yksilöidä.*

*Kun kyseessä ovat vihapuhe tai panettelu ja kun syrjintä kohdistuu ryhmään tai abstraktiin luokkaan eikä siis välttämättä yksittäiseen henkilöön, jäsenvaltioiden pitäisi antaa kansalaisjärjestöille mahdollisuus edustaa viharikoksen uhreja rikosoikeudellisessa menettelyssä. Tällöin kansalaisjärjestö voisi esittää näytön syrjinnän kohteeksi joutuneen ihmisryhmän puolesta.*

### Arvioidaan kaikki toimenpiteet, jotka tähtäävät rikosilmoitusten lisäämiseen ja viharikosten kirjaamiseen

Tutkimuksessa paljastui, että viharikoksia koskevien rikosilmoitusten ja rikosten kirjaamisen lisäämiseen tähtääviä nykyisiä toimenpiteitä ei ole arvioitu kunnolla. Vaikka valtaosa EU:n jäsenvaltioista on toteuttanut jonkinlaisia toimia – käynnistänyt tiedotuskampanjoita, perustanut erikoisyksiköjä ja ilmoituskanavia, kehittänyt sähköisen rikosilmoituksen välineitä – näiden toimenpiteiden vaikutus ei ole useinkaan tiedossa, sillä luotettavia ja menetelmiltään kunnollisia arviointeja ei ole tehty. Näistä toimenpiteistä huolimatta asiantuntijat ovat edelleen sitä mieltä, että rikosilmoituksen tekemättä jättäminen vaarantaa mahdollisesti rikosoikeusjärjestelmän tehokkuuden. Ei ole selvää, johtuuko tämä toteutettujen toimenpiteiden tehostomuudesta vai siitä, ettei rikosilmoituksen tekemiseen kannustavia erityistoimenpiteitä ole toteutettu.

#### FRA:n lausunto

*Toteuttaessaan toimenpiteitä, joilla viharikoksen uhreja kannustetaan tai autetaan tekemään rikosilmoitus poliisille, EU:n jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että toimenpiteiden vaikutusta rikosilmoituksen tekevien uhrien määrään arvioidaan perusteellisesti käyttäen kunnollisia menetelmiä.*

## Varmistetaan, ettei ennakkoluuloihin perustuvia motiiveja sivuuteta arvioitaessa uhrien suojelun tarvetta uhrien oikeuksista annetun direktiivin 22 artiklan mukaisesti

EU:n jäsenvaltioiden on varmistettava, että rikoksentehtäjien syrjivät motiivit kirjataan ylös ja niihin suhtaudutaan vakavasti koko menettelyn ajan. Tällä hetkellä ei ole olemassa tiukkoja eikä sitovia määräyksiä tai sääntöjä, jotka velvoittaisivat poliisiviranomaiset tallentamaan järjestelmällisesti kaikki viitteet ennakkoluuloihin perustuvista motiiveista. Tässä yhteydessä pitäisi ottaa huomioon jäsenvaltioiden velvollisuus ottaa käyttöön menettelyjä ja sääntöjä sen varmistamiseksi, että uhrien suojelun tarve arvioidaan yksilöllisesti direktiivin 22 artiklan mukaisesti, kun uhrien oikeuksista annettua direktiiviä pannaan täytäntöön. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon rikoksen luonne ja sen olosuhteet. Direktiivin 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisiin uhreihin, "joihin on kohdistunut rikos, jonka motiivina on ennakkoluulo tai syrjintä". Ottaessaan käyttöön menettelyjä 22 artiklan täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on siis ratkaisevan tärkeää kiinnittää huomiota siihen, viittaako jokin seikka rikoksentehtäjien syrjiviin asenteisiin.

### FRA:n lausunto

Pannessaan täytäntöön uhrien oikeuksista annetun direktiivin 22 artiklaa, joka koskee uhrien suojelutarpeiden henkilökohtaista arviointia, on ratkaisevan tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot kiinnittävät huomiota siihen, onko olemassa viitteitä, että rikoksen motivaationa on ollut syrjintä.

## Ammattilaisten – poliisien, syyttäjien ja tuomarien – tietoisuuden lisääminen kattavalla viharikoksia koskevalla koulutuksella

Yksi keskeisistä havainnoista on se, että rikosoikeudellisen järjestelmän ammattilaisten koulutus on riittämätöntä. Poliisi, yksittäiset tuomarit ja syyttäjät eivät tunne perusteellisesti asiaankuuluvia käsitteitä, joita ovat esimerkiksi viharikos, vihapuhe ja negationismi (historiallisten tosiasioiden kiistäminen). Koko rikosoikeusjärjestelmässä on puhuttava samaa kieltä viharikosten tunnistamiseksi ja niiden tekemiseksi näkyviksi kaikissa rikosoikeudellisen menettelyn vaiheissa.

*"Monetkaan jutut eivät etene syyttäjälle syrjintänä, koska monet jutut ikään kuin hukkuvat lukuisten muiden pahoimpitelyjen joukkoon eivätkä syrjintään perustuvat motiivit käy aina ilmi. Yritämme kyllä, mutta on myönnettävä, että joskus niitä pääsee livahtamaan ohi."*  
(poliisi, Alankomaat)

Toinen keskeinen havainto on se, etteivät poliisit ymmärrä keskeisiä viharikosten analysoinnissa käytettyjä käsitteitä, termejä ja luokitteluja, eivätkä siksi pysty toteuttamaan viharikoksia torjuvia toimenpiteitä. Poliisin toiminta viharikosten suhteen on väistämättä tehotonta niin kauan kuin poliisin yksiköt eivät käytä sellaista kieltä, jossa puututaan selkeästi viharikoksiin ja jota kaikki yksikön työntekijät ymmärtävät. Tärkeä ensimmäinen askel on perehtyminen viharikosten peruskäsitteisiin ja -luokkiin, jotka perustuvat ihmisoikeusnäkökulman huomioimiseen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja asiaan kuuluvaan EU:n lainsäädäntöön. Näiden peruskäsitteiden käyttö tulee vakiinnuttaa organisaatiossa.

### FRA:n lausunto

Uhrien oikeuksista annetun direktiivin 25 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on huolehdittava ammattilaisten koulutuksesta ja varmistettava, että kaikki poliisit, syyttäviviranomaiset ja rikosoikeuksien tuomarit ymmärtävät täysin viharikoksiin, vihaan yllyttämiseen ja negationismiin (historiallisten tosiasioiden kiistämiseen) liittyvät peruskäsitteet sellaisina kuin niitä sovelletaan kansallisessa lainsäädännössä ja saavat koulutusta viharikosten käsittelystä ja niiden uhrien kohtelamisesta ammattimaisella tavalla. Siksi koulutuksen avulla on lisättävä viharikoksiin ja sen uhreihin kohdistuvaan vaikutukseen liittyvää tietämystä ja tietoa sekä tällaisten tapausten tunnistamiseen, tallentamiseen ja tutkimiseen tarvittavia taitoja.

## Syrjinnän institutionaalisten näkökohtien tunnistaminen

Suunniteltaessa ja arvioitaessa viharikoksiin puuttumiseksi toteutettavia toimenpiteitä on erittäin tärkeää ottaa huomioon syrjinnän institutionaaliset näkökohdat. Useampi kuin kaksi viidestä haastatellusta ammattilaisesta piti hyvin suurena tai melko suurena riskiä, että poliisilla, jolle rikosilmoitus tehdään, on samanlainen syrjivä asenne kuin rikoksentehtäjällä. Kolme neljäosaa kaikista haastatelluista oli sitä mieltä, että rikosilmoitusten tekemisen lisääminen edellyttää puuttumista poliisien keskuudessa esiintyviin syrjiviin asenteisiin. Koska poliisin kykyihin ja sitoutuneisuuteen liittyen syrjinnän torjuntaan



ei juuri luoteta, viharikoksen uhriksi joutuneiden vastahakoinen suhtautuminen rikosilmoituksen tekemiseen ei yllätä. On kuitenkin syytä huomata, että tässä esitetty näyttö edustaa ainoastaan haastateltujen mielipiteitä, ei siis välttämättä kaikkien poliisiviranomaisten ja rikosoikeuden alan toimijoiden mielipiteitä kaikissa jäsenvaltioissa.

*”Merkittävä osa tapauksista jää ilmoittamatta poliisille, koska pelätään poliisin ennakkoluuloja. Pienissä kaupungeissa ihmiset tuntevat poliisit ja tietävät, miten poliisi on hoitanut tilanteet aiemmin. Tämän perusteella ihmisillä voi olla enemmän tai vähemmän perusteltu pelko siitä, ettei heidän rikosilmoitukseensa suhtauduta vakavasti.”* (uhrien tukipalvelu, Slovakia)

Vaikka kaikissa pyrkimyksissä kannustaa uhreja rikosilmoituksen tekemiseen on otettava tämä tekijä huomioon, poliisien syrjivää asennetta ei voi tarkastella irrallisena. Tällaisten asenteiden torjumisen pitäisi olla olennainen osa kattavaa, ihmisoikeuksiin perustuvaa poliisitoiminnan strategiaa. Tätä ei voida saavuttaa pelkästään koulutuksella. Se, miten poliisin yksikkö asennoituu viharikoksiin ja syrjintään, vaikuttaa yksikön tehtäviin ja identiteettiin ja liittyy näin ollen organisaation kehittämiseen, joka kuuluu ennen kaikkea poliisijohtajille.

*”Ketään ei koskaan tuomita, ja tästä löytyy esimerkkejä – metrossa pahoinpideltyjen nuorten tapaus; se [tapa, jolla rikostutkinnasta vastaavat viranomaiset hoitivat tapauksen] lähetti hyvin lannistavan viestin kaikille hlbt-henkilöille. [...] mielestäni olisi iso asia, jos edes joitakin poliisille rikosilmoituksen tehneitä henkilöitä kohdeltaisiin hyvin, kunnioittavalla tavalla ja heidän valituksensa tutkittaisiin asianmukaisesti...”* (uhrien tukipalvelu, Romania)

Ellei poliisi osoita aktiivisesti olevansa sitoutunut varmistamaan kaikkien yksilöiden ihmisoikeudet, viharikosten uhreille ei synny luottamusta poliisiin asenteisiin. Rikosilmoitusten määrän ei voida odottaa kasvavan niin kauan kuin uhrit eivät luota siihen, että poliisi kunnioittaa heidän ihmisarvoaan selkeästi ja yksiselitteisesti. Poliisitoiminnan malli, joka perustuu vahvaan ihmisoikeuskulttuuriin sekä yhteistyöhön, avoimuuteen ja vastuuvollisuuteen paikallisyhteisöä ja viharikosten uhreja kohtaan, voi lisätä yleistä luottamusta poliisiin ja kannustaa uhreja rikosilmoituksen tekemiseen.

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden on huolehdittava uhrien oikeuksista annetun direktiivin 1 artiklan mukaisesti siitä, että rikoksen uhrit tunnustetaan uhreiksi ja heitä kohdellaan kunnioittavasti, hienotunteisesti, yksilöllisesti, ammattitaitoisesti ja syrjimättömästi. Tämän mukaisesti niiden on siis huolehdittava siitä, että viharikoksen uhrit voivat tehdä rikosilmoituksen poliisille joutumatta pelkäämään, että myös poliisilla on rikoksentekijöiden syrjivät asenteet. Niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet ehkäistäkseen tällaiset asenteet ja kitkeäkseen ne poliisien keskuudesta; tähän liittyy myös poliisitoiminnassa vallitsevan kulttuurin muuttaminen.*

#### Suhtautuminen vihapuheisiin vakavasti

Haastateltavien mukaan syrjivä puhe vaikuttaa kielteisesti yhteiskunnan ilmapiiriin, ja he korostivat poliitikkojen vaalikampanjoiden aikana käyttämän kielen merkitystä. Puolueiden pitäisi varmistaa, ettei henkilöryhmiin kohdistuvia vihapuheita hyväksytä.

*”On ongelmallisempaa, jos poliitikko antaa syrjivän lausunnon kuin jos joku ääliö laukoo jotain vastaavaa pubissa.”* (poliisi, Italia)

#### FRA:n lausunto

*EU:n jäsenvaltioiden pitäisi vahvistaa politiikan toimijoiden yhteisymmärrystä siitä, ettei syrjintä ole hyväksyttävä poliittisen kiistelyn ja kilpailun muoto. Niiden pitäisi myös taata mahdollisuus saattaa asia oikeuden käsiteltäväksi kaikilla asiaankuuluvilla oikeuden aloilla.*

Kahdessatoista EU:n jäsenvaltiossa vähintään 40 prosenttia haastatelluista piti holokaustin kiistämistä melko vakavana tai hyvin vakavana ongelmana. Tämä korostaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää panna kattavasti täytäntöön rasismiin ja muukalaisvihan torjumisesta tehdyn puitepäätöksen asiaankuuluvat säännökset.

### FRA:n lausunto

*Jos kansanmurhat, kuten holokausti, rikokset ihmisyyttä vastaan ja sotarikokset, suvaitaan tai kiistetään julkisesti tai jos niitä väheksytään, näin loukataan uhreja ja heidän muistoaan ja vahvistetaan heidän syrjintäänsä. EU:n jäsenvaltioiden pitäisi panna rasismiin ja muukalaisvihan torjunnasta tehdyn puitepäätöksen 1 artikla täysimääräisesti täytäntöön ja harkita vahvistavansa asiaan liittyviä käytäntöjä kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön mukaisesti.*

## Päätelmät

Pyrkimykset torjua viharikoksia onnistuvat vain, jos uhrit tekevät rikosilmoituksen kokemistaan vääryyksistä ja kaikki asiasta vastaavat toimijat tekevät oman osansa varmistaakseen, että rikoksenteijät saatetaan oikeuteen. Kuten raportissa korostetaan, monet tekijät ovat tämän esteenä.

Haittatekijöitä ovat esimerkiksi sovellettavan lainsäädännön heikkoudet, viharikoksen käsitteen ymmärtämiseen ja sen kanssa toimimiseen liittyvät vaikeudet, käsitteen merkitykseen ja tarkoitukseen liittyvä epävarmuus ammattilaisen oman organisaation kannalta ja institutionaaliseen syrjintään liittyvät riskit, joilla voi olla tuhoisa vaikutus

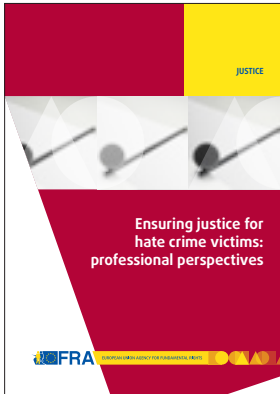
uhrien luottamukseen ja heidän halukkuuteensa rikosilmoituksen tekemiseen.

Ammattilaisille tehdyissä haastatteluissa paljastui erityisesti tarve seuraaviin toimiin

- lainsäädäntö, joka kattaa yhtä lailla kaikki syrjinnän muodot EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaisesti, jolla saatetaan rasismiin ja muukalaisvihan torjunnasta tehdyn puitepäätöksen 1 artikla täysimääräisesti täytäntöön ja johon sisältyvät viharikoksen yleisimpien muotojen nimenomaiset rikosoikeudelliset määritelmät;
- luotettavan tukipalveluverkoston kehittäminen;
- poliisin ja rikosoikeuden ammattilaisten kohdennettu koulutus;
- organisaatioon liittyvät toimenpiteet, jotka helpottavat uhrien rikosilmoituksen tekemistä ja varmistavat, että poliisit tunnistavat syrjivät motiivit; ja
- institutionaalisten takeiden vahvistaminen poliisin yksiköissä sen varmistamiseksi, että viharikosten uhrit voivat tehdä rikosilmoituksen ilman pelkoa uudelleen uhriksi joutumisesta.

Vaikka havainnoissa korostetaan, että paljon on vielä tehtävä, näiden haasteiden ratkaiseminen on ainoa keino taata viharikosten uhrien oikeussuojan tosiasiallinen toteutuminen.





EU:ssa vallitseva nykyinen yhteiskunnallinen ilmapiiri osoittaa viharikosten torjuntaan tähtäävien toimien kiireellisyyden. Vaikka tällaisiin rikoksiin puututaan erilaisin hankkein, valtaosa eri puolilla EU:ta tehdyistä viharikoksista jää ilmoittamatta ja syytteet nostamatta, eikä uhrien oikeussuoja toteudu. Jotta muutos saataisiin aikaan, jäsenvaltioiden on tärkeää parantaa uhrien oikeussuojan saatavuutta.

Tässä raportissa kerrotaan rikostuomioistuinten, syyttäviviranomaisten, poliisin ja viharikoksen uhreja tukevien kansalaisjärjestöjen edustajille tehtyjen haastattelujen pohjalta niistä moninaisista esteistä, jotka haittaavat uhrien oikeussuojan toteutumista ja asianmukaista viharikoksia koskevien rikosilmoitusten tekemistä. Siinä esitellään myös lupaavia kehityskulkuja eri puolilla EU:ta ja tuodaan esiin tarvittavat institutionaaliset edellytykset tehokkaiden viharikoksia torjuvien käytäntöjen kehittämiseksi. Raportissa keskitytään ammattilaisten näkökulmaan ja esitellään kentän tärkeitä näkemyksiä, jotka voivat auttaa vahvistamaan pyrkimyksiä voimaannuttaa rikosten uhreja.

## Lisätietoja

FRA:n täysipitkä raportti *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, ks. <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/ensuring-justice-hate-crime-victims-professional-perspectives>.

Muita asiaan liittyviä julkaisuja:

- FRA (joulukuu 2016), *Antisemitism – Overview of data available in the European Union 2005-2015*, Wien, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/antisemitism-overview-data-available-european-union-2005-2015>
- FRA (marraskuu 2016), *Current migration situation in the EU: hate crime*, Wien, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>
- FRA (marraskuu 2016), *Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union>
- FRA (marraskuu 2016), *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the European Union*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/violence-threats-and-pressures-against-journalists-and-other-media-actors-european>
- FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- Working Party on Improving Reporting and Recording of Hate Crime in the EU (viharikoksista ilmoittamisen ja niiden kirjaamisen parantamista EU:ssa käsittelevä työryhmä), *Compendium of practices for combating hate crime*, <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>

Lisätietoa FRA:n toiminnasta viharikosten torjunnan alalla on saatavana FRA:n verkkosivuilla osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime>.



© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2016  
Valokuva (kansi): © Shutterstock

### FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta  
Puh. +43 158030-0 Faksi: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-532-0, doi:10.2811/185093  
PDF: ISBN 978-92-9491-510-8, doi:10.2811/171897