

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi (U 76/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Suomen Asianajajaliitto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 9.12.2021 antanut tiedonannon Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset (COM(2021) 777 final). Tiedonannossa esitetään perustelut sille, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva ns. EU-rikoslista laajennettaisiin kat-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

tamaan vihapuhe ja viharikokset. Listan laajentaminen on edellytys sille, että vihapuhetta ja viharikoksia sekä niiden seuraamuksista voidaan antaa vähimmäissääntöjä unionissa.

Komission tiedonannon liitteenä on luonnos neuvoston päätökseksi EU-rikoslistan laajentamisesta vihapuheeseen ja viharikoksiin. Jos EU-rikoslistaa laajennetaan, komissiolla on myöhemmin mahdollisuus tehdä ehdotus vihapuhetta ja viharikoksia koskevaksi direktiiviksi. Tällaisen ehdotuksen aikataulusta tai sisällöstä ei ole tässä vaiheessa tarkempia tietoja.

Asian käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut tammikuussa 2022. EU:n puheenjohtajavaltiona toimivalle Ranskalle hanke on erittäin tärkeä, minkä vuoksi keskustelut on tarkoitus viedä mahdollisimman nopeasti ministeritasolle.

Komission tiedonannon sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Vihapuhe ja viharikokset muodostavat yleisesti ottaen erittäin vakavan ja vahingollisen ilmiön, jonka torjumisessa myös rikosoikeudelliset keinot ovat tärkeässä asemassa sikäli kuin muut keinot ja EU-tason nykyinen rikosoikeudellinen sääntely ovat riittämättömiä.

EU-rikoslainsäädännönkin käytön viimesijaisuutta ilmentävät 30.11.2009 annetut neuvoston päätelmät mallisäännöksistä, jotka ohjaavat neuvoston rikoslainsäädännöstä käymiä keskusteluita, ja Euroopan parlamentin 22.5.2012 hyväksymä päätöslauselma EU:n lähestymistavasta rikosoikeuteen. Kuten komissiokin toteaa tiedonannossaan (jakso 2.2.), nyt käsiteltävä aloite on osa laajaa EU-toimien kokonaisuutta, joka liittyy vihapuheen ja myös viharikosten torjuntaan. Komissio on EU-rikoslistan laajentamisen vaihtoehtojen puutetta koskevassa tiedonannon jaksossa 4.2. rajannut tarkastelunsa vain siihen, miten vihapuhe ja viharikos suhtautuvat SEUT 83 artiklan 1 kohdassa jo nykyisin mainittuihin rikollisuuden aloihin, ja sen tarkastelun tuloksena todennut tarpeen määrittää vihapuhe ja viharikokset kohdassa tarkoitetuksi rikollisuuden alaksi. Aloitteesta neuvoteltaessa on aihetta kiinnittää huomiota kysymykseen EU-tason muiden kuin rikosoikeudellisten keinojen riittävydestä.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Arvioitaessa tässä yhteydessä EU:n rikosoikeudellisen toimivallan mahdollisen laajentamisen merkitystä huomioon on kuitenkin ensinnäkin otettava se, että on jo olemassa puitepäätos, joka velvoittaa säätämään rangaistavaksi henkilöihin liitettäviin useisiin suojattuihin ominaisuuksiin perustuvan vihapuheen sekä pitämään viharikoksiin liittyen raskauttavina asianhaaroina tai rangaistuksen määräämisessä huomioon otettavina seikkoina rikosten rasistisia tai muukalaisvihamielisiä vaikuttimia. Komission aloite poikkeaa selkeästi sellaisesta EU-rikoslistan laajentamistilanteesta, jossa EU-tason sääntelyä ei ole ollenkaan.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamisen perusteltavuuteen tässä tapauksessa liittyy se, että puitepäätoksestä puuttuu sellaisia kysymyksessä olevien rikosten kohdehenkilöitä koskevia ominaisuuksia, jotka merkitykseltään ovat puitepäätoksessä todettuihin rinnastettavissa olevia, jotka myös on katsottu merkityksellisiksi aihepiiriin liittyvässä Suomen rikoslainsäädännössä

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

(esimerkiksi seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus sekä eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sukupuoli rangaistuksen koventamisperusteena) ja jotka voivat liittyä vihapuheeseen ja toimia viharikosten motiivina. Tähän liittyen puitepäätöksen tehokaskaan täytäntöönpano ei ole rikosoikeudellisen sääntelyn kattavuuden näkökulmasta välttämättä riittävää vihapuheen ja viharikosten torjunnassa EU:n alueella.

Vihapuheen ja viharikosten yleinen sananvapautteen liittyvät näkökannat huomioon ottava ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat tarkkarajaisuusvaatimukset täyttävä määrittely voi olla EU-tasolla hyvin haastavaa. Näiden rikosten sisällön tarkempi määrittely tapahtuu kuitenkin vasta mahdollisesti neuvoteltaessa EU-rikoslistan laajentamisen jälkeisestä direktiiviehdotuksesta. Siitä huolimatta jo listan laajentamista harkittaessa on oltava sitä koskevan päätöksen perustaksi riittävän selkeä näkemys siitä, mitä vihapuhe ja viharikokset tarkoittavat tässä yhteydessä. Komission aloitteen perusteella EU-sääntelyn täydentämistarpeet näyttäisivät liittyvän lähinnä sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen perustuviin vihapuheeseen ja viharikoksiin, mikä ilmenee neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappaleesta 6.

SEUT 83 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että EU-rikoslistan laajentaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Tätä ilmentävät mainitun kohdan 1 alakohdan mukaiset EU-listarikoksille asetettavat edellytykset ja 3 alakohdan mukainen neuvoston päätökselle asetettu yksimielisyysvaatimus. Listarikosten edellytysten täytyessä ja 3 alakohdassa todetun rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella EU-rikoslistaa voidaan kuitenkin laajentaa uusiin rikollisuuden aloihin.

Komission aloite SEUT 83 artiklan 1 kohdan EU-rikoslistan laajentamiseksi on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska listaa ei ole aikaisemmin laajennettu ja koska ensimmäinen laajentaminen voi antaa suuntaa myös tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuville laajentamista koskeville ehdotuksille. Tämän vuoksi listarikosten edellytysten olemassaoloa tässä tapauksessa on arvioitava huolellisesti arvioimalla myös sitä, ovatko vihapuhe ja viharikokset oikeudellisesti rinnastettavissa mainitun kohdan 2 alakohdassa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa EU-rikoslistarikoksille asetetaan kolme edellytystä: 1) kysymyksessä on erityisen vakava rikollisuus, 2) kysymyksessä oleva rikollisuus on rajat ylittävää ja 3) rikollisuuden rajat ylittävyys perustuu rikosten luonteeseen tai vaikutuksiin tai siihen, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

Arvioitaessa vihapuheen ja viharikosten erityistä vakavuutta merkitystä on komission tiedonannon jaksossa 3.2. esittämällä näiden rikosten luonnetta koskevilla näkökohdilla, jotka liittyvät vihapuheen ja viharikosten vaikutukseen yhteisiin arvoihin, vahingollisiin vaikutuksiin yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä sekä vahingollisiin vaikutuksiin koko yhteiskuntaan. Monitahoiset vaikutukset korostavat vihapuheen ja viharikosten vakavaa luonnetta.

Tietyn rikoslajin yleistä vakavuutta arvioitaessa on huomattava, että lajin sisällä rikokset voivat vakavuudeltaan sekä siihen liittyen rangaistavuudeltaan ja rangaistusasteikoiltaan vaihdella merkittävästikin. Mainittu piirre nimittäin koskee SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo nyt mainittuja rikollisuuden aloja (terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväk-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

sikäyttö, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus) ja niiden alojen kattamia rikoksia koskevia kansallisia säännöksiä. Esimerkiksi niinkin vakavaksi katsottavaan rikollisuuteen kuin terrorismiin liittyvien, rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen rikosten enimmäisrangaistukset vaihtelevat yhden vuoden vankeusrangaistuksesta elinkautiseen vankeusrangaistukseen.

Viestintäteknologian kehitys mahdollistaa vihapuheen levittämisen yli rajojen. Mainittu teknologia mahdollistaa myös sen, että viharikokset voivat ilmiöinä levitä jäsenvaltioista toiseen. Nämä näkökohdat koskevat vain osaa vihapuheesta ja viharikoksista, mutta rajat ylittäviä eivät useissa tilanteissa ole välttämättä SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa nykyisin mainittuihin rikollisuuden aloihin kuuluvatkään rikokset. Toisaalta SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohta kytkee rikollisuuden rajat ylittävyyden niiden luonteen ja vaikutusten lisäksi vaihtoehtoisesti myös siihen, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Yhteisin perustein torjuminen kannalta merkityksellisiä ovat toissijaisuusperiaatteen liittyvät näkökohdat, joita on jo käsitelty edellä jaksossa 4.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan neuvoston päätös EU-rikoslistan laajentamisesta tehdään rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Komission esittämien perusteluidenkin mukaan tässä tapauksessa on kysymys erityisesti viestintäteknologian mahdollistamasta kysymyksessä olevien rikosten lukumäärän lisääntymisestä ja muuttumisesta myös rajat ylittäviksi rikoksiksi.

Valtioneuvosto katsoo komission esittäneen EU-rikoslistan täydentämiselle perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset. Vihapuheen ja viharikosten ei voida katsoa niihin edellytyksiin nähden poikkeavan huomattavasti niistä rikollisuuden aloista, jotka SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainitaan ja joiden mukaiset rikokset vaihtelevat vakavuudeltaan ja rajat ylittävyydeltään.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan mahdollisia tulevia laajentamishdotuksia koskien on kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota siihen, että EU-rikoslistan laajentaminen on poikkeuksellinen menettely. Tämä näkökohta on aihetta pyrkiä tuomaan esiin mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa.

Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että kiinnitetään huomiota eräisiin muihinkin kysymyksiin mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa, jotka ohjaavat päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuvaa direktiivin valmistelua.

Ensinnäkin EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Tähän liittyy neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappale 17, jonka mukaan komission olisi direktiivin valmisteluvaiheessa erityisesti kuultava jäsenvaltioita muun muassa rikosoikeuteen ja perusoikeuksiin liittyvien kansallisten lainsäädäntökehitysten erityispiirteistä. Myös kuulemisen tulosten huomioon ottaminen valmistelutyössä on erityisen tärkeää.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

Erityisesti on myös syytä korostaa sananvapauden merkitystä vihapuheen rangaistavuutta rajoittavana tekijänä, mihin liittyy keskeisenä lähteenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aihepiiriä koskeva oikeuskäytäntö. Tähän liittyy neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappale 10, jonka mukaan vihapuheen kriminalisoimaan vaativan unionin lainsäädännön olisi oltava oikeasuhtaista ja kunnioittava sananvapauden olennaista sisältöä. Samalla korostuu mahdollisessa direktiivissä säänneltävien rikosten tarkkarajaisuuden vaatimus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission aloitetta laajentaa SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva ns. EU-rikoslista kattamaan vihapuhe ja viharikokset. Kyseisen listan laajentaminen on edellytys vihapuhetta ja viharikoksia sekä niiden seuraamusten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen antamiselle unionissa. Jos EU-rikoslistaa laajennetaan, komissio voi myöhemmin tehdä ehdotuksen vihapuhetta ja viharikoksia koskevaksi direktiiviksi. Listan mahdollisesta laajentamisesta ei vielä itsestään seuraa jäsenvaltioille kansallista rikoslainsäädäntöä koskevia velvoitteita, sillä rikosten ja seuraamusten tarkempi määrittely tapahtuu vasta myöhemmin mahdollisesti annettavassa direktiivissä.

Lakivaliokunta toteaa, että komission aloitteella on erittäin suuri periaatteellinen merkitys, koska siinä ehdotetaan EU-rikoslistaa täydennettäväksi ensimmäisen kerran. Olennaista aloitteen käsittelyssä on arvioida, täytyvätkö SEUT 83 artiklan 1 kohdan edellytykset laajentaa EU-rikoslistaa. Kyseisten edellytysten mukaan kyse on oltava erityisen vakavasta rikollisuuden alasta, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Lisäksi edellytetään, että neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Mainitut kriteerit ovat sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti tiukat, mikä korostaa asian periaatteellista merkitystä ja poikkeuksellisuutta.

Lakivaliokunta on lausunut asiasta jo aiemmin käsitellessään viime keväänä Euroopan demokratiasuunnitelmaa ja HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevaa strategiaa 2020–2025 koskevia valtioneuvoston selvityksiä (LaVL 7/2021 vp — E 12/2021 vp, E 18/2021 vp, s. 8–10). Lausunnossaan lakivaliokunta piti viharikosten ja laittoman vihapuheen aktiivista torjumista myös rikosoikeudellisin keinoin sinällään tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena, mutta ottaen huomioon, että unionissa on jo aiemmin annettu puitepäätös rasismien ja muukalaisvihan torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (2008/013/YOS, jäljempänä puitepäätös), se katsoi, että painopisteen rikosoikeuden alalla tulisi olla kyseisen puitepäätöksen tehokkaassa täytäntöönpanossa.

Aiemmassa lausunnossaan lakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota EU-rikoslistan täydentämisen periaatteelliseen merkittävyyteen ja poikkeuksellisuuteen, sillä listaa ei ole aiemmin täydennetty ja täydentäminen merkitsisi unionin toimivallan laajentamista. Valiokunta muistutti, että unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Tämän johdosta EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva toimivalta on pyritty määrittämään suppeasti ja rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyh-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

teistyön keinoin (ks. myös esim. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I ja LaVL 16/2013 vp, s. 3/I). Lausunnon saan valiokunta myös viittasi aiempaan tulkintakäytäntönsä, jossa se on korostanut rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisoinnin olevan perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen (LaVL 16/2013 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut EU:n rikosoikeudellisten toimien välttämättömyyttä, viimesijaisuutta sekä kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä toimien kehittämisessä (ks. esim. LaVL 6/2009 vp ja LaVL 16/2013 vp). Johtopäätöksensä lakivaliokunta päätyi katsomaan, että EU-rikoslistan laajentamiseen vihapuheeseen ja viharikoksiin on perusteltua suhtautua varauksellisesti, mutta se varasi mahdollisuuden arvioida asiaa myöhemmin uudestaan ottaen huomioon, että lopullinen kanta voidaan ottaa vasta, kun komission aloite on annettu ja käytettävissä on riittävä tietopohja asian arvioimiseksi.

Komission aloite EU-rikoslistan laajentamiseksi on nyt annettu. Saadun selvityksen valossa aloitetta tukeva komission tiedonhankinta vaikuttaa laajalta, sillä tietoa on hankittu muun muassa julkisella konsultaatiolla, EU:n perusoikeusviraston raporteista sekä muista tutkimuksista. Lisäksi komissio on julkaissut 130-sivuisen loppuraportin taustaliitteineen ("Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime"). Lakivaliokunta katsoo, että tiedonanto perusteluineen ja tausta-aineistoineen tarjoaa riittävän tietopohjan asian arvioimiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä komission aloitetta arvioidaan monipuolisesti ja perusteellisesti ja siinä kiinnitetään asianmukaisesti huomiota lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan esittämiin seikkoihin. Tiivistettynä valtioneuvoston kannassa katsotaan, että EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti, mutta arviotaessa asiaa tässä yhteydessä on otettava huomioon, että unionissa on jo aiemmin annettu aihepiiriä koskeva puitepäätos, joka jäsenvaltioissa on pantu kansallisesti täytäntöön. Komission aloitteen katsotaan selkeästi poikkeavan sellaisesta EU-rikoslistan laajentamistilanteesta, jossa aiempaa EU-tason sääntelyä ei ole annettu. Kaiken kaikkiaan valtioneuvosto päätyy katsomaan, että komissio on esittänyt EU-rikoslistan täydentämiselle perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset.

Komission aloitetta ja samaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta on päätenyt yhtymään valtioneuvoston kantaan. EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on edelleen lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti, mutta se, että unionissa on jo annettu asiaa koskevaa EU-tason sääntelyä, vähentää listan täydentämisen periaatteellista ja käytännön merkitystä. Aloitteen taustan erityislaatuisuuden vuoksi on kuitenkin välttämätöntä korostaa, että EU-rikoslistan täydentäminen on poikkeuksellinen menettely ja listan mahdollinen laajentaminen tässä yhteydessä ei millään tavoin anna suuntaa eikä helpota sen täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin.

Edellä todetuina tavoin lakivaliokunta katsoi aiemmassa lausunnossaan, että painopisteen rikosoikeuden alalla tulisi olla EU:n nykyisen puitepäätoksen tehokkaassa täytäntöönpanossa. Komission tiedonannosta ja valtioneuvoston kirjelmästä kuitenkin ilmenee, että kyseisen puitepäätoksen soveltamisalassa ja sisällössä on havaittu puutteita, minkä vuoksi puitepäätoksen tehokkaan täytäntöönpano ei välttämättä tarjoa riittävää keinoa torjua vihapuhetta ja viharikoksia.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

Kyse on siten nykyisin laajemmasta ilmiöstä kuin vuoden 2008 puitepäätöksessä, jonka puutteet komission aloitteen mukaan liittyvät muun muassa seksuaalisen suuntautumisen, vammaisuuden ja iän huomioon otamiseen. Aloitteen taustalla on siten pyrkimys mahdollistaa EU:n rikosoikeudellisen suojan ulottaminen uusiin henkilöryhmiin sekä jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteistyön parantaminen. Se, että EU:ssa mahdollisesti myöhemmin annettaisiin puitepäätöstä pitemmälle menevää sääntelyä, ei välttämättä toisi kovin suuria kansallisia muutostarpeita, sillä Suomessa on kansallisessa lainsäädännössä menty monilta osin puitepäätöstä pidemmälle. Tosin kansallisessa lainsäädännössäkin on havaittu puutteita.

Lakivaliokunta katsoo komission tiedonannossa ja valtioneuvoston kannassa esitetyin tavoin, että vihapuhetta ja viharikoksia voidaan lähtökohtaisesti pitää erityisen vakavina rikoksina ottaen muun muassa huomioon kyseisten rikosten monitahoiset haitalliset vaikutukset unionin perusoikeuksiin ja arvoihin, yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä sekä koko yhteiskuntaan. Yksittäiset teot voivat olla moitittavuudeltaan eriasteisia, mutta vihapuhe ja viharikokset eivät tässä suhteessa eroa muista EU-rikoslistalla jo nykyisin mainituista rikollisuuden aloista.

Komission mukaan vihapuheen ja viharikosten rajat ylittävyys liittyy erityisesti viestintäteknologian nopeaan kehittymiseen sekä aineiston ja ideologioiden jakamiseen verkossa internetin avulla. Komissio kiinnittää keräämänsä taustatiedon valossa huomiota myös vihapuheen viime vuosina tapahtuneeseen hälyttävään lisääntymiseen, joka liittyy muun muassa muutoksiin sosiaalisessa, taloudellisessa ja teknologisessa toimintaympäristössä sekä covid-19-pandemian myötä lisääntyneeseen turvattomuuden ja eristyneisyyden tunteeseen. Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että vihapuhe leviää helposti internetissä ja internetin suoma anonymitteetti mahdollistaa viharikosten tekemistä ja vaikeuttaa niiden selvittämistä.

Johtopäätöksensä lakivaliokunta katsoo, että saatu selvitys vihapuheen ja viharikosten haitallisiin vaikutuksiin perustuvasta vakavasta luonteesta, yleistymisestä sekä rajat ylittävyydestä puoltaa näkemystä siitä, että rikollisuuden alalla tapahtunut kehitys huomioon ottaen EU-rikosluettelon täydentämiselle aloitteessa ehdotetulla tavalla on esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Lopuksi lakivaliokunta toteaa, että komission aloitteesta neuvoteltaessa tulee kiinnittää asianmukaista huomiota neuvoston päätöksen johdanto-osan kappaleiden muotoiluun, sillä ne ohjaavat mahdollisen myöhemmän direktiivin valmistelua. Tärkeää on painottaa edellä kuvattua EU-rikoslistan täydentämismenettelyn poikkeuksellisuutta samoin kuin unionin sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja sananvapauden kunnioittamista. Myös rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja sen vaatimukseen rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä ja ennakoitavuudesta on syytä kiinnittää huomiota jo tässä vaiheessa, vaikka vihapuheen ja viharikosten määrittelystä neuvotellaan vasta mahdollisen direktiiviehdotuksen yhteydessä. Aiempaan lausuntokäytäntönsä viitaten lakivaliokunta korostaa myös sitä, että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (ks. LaVL 7/2021 vp sekä mm. LaVM 9/2021 vp ja LaVL 16/2013 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavalista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät tässä kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Nyt käsiteltävässä komission tiedonannossa esitetään perustelut sille, että SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva niin sanottu EU-rikoslista laajennettaisiin kattamaan myös vihapuhe ja viharikokset. Tiedonannon liitteenä on luonnos 3 alakohdan mukaiseksi neuvoston päätökseksi rikoslistan laajentamisesta mainitulla tavalla. Mikäli EU-rikoslistaa laajennetaan, on komission tarkoituksena myöhemmin tehdä ehdotus vihapuhetta ja viharikoksia koskeviksi direktiiviksi, joka sisältäisi vähimmäissäännöt kyseisten rikosten ja niiden seuraamusten määrittelyistä. Tavoitteena on unionin jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjen yhtenäistäminen vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi.

SEUT on unionin perussopimus, jossa määritellään EU:n toiminta-alueen rajat kullakin politiikan alalla. Ehdotus vihapuheen ja viharikosten lisäämisestä EU-rikoslistalle onkin periaatteellisesti hyvin merkittävä, sillä se tarkoittaa EU:n perussopimuksen määräyksen soveltamisalan muuttamista ja siten EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamista. Muutos merkitsisi poikkeamista lähtökohdasta, jonka mukaan EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva toimivalta on pyritty määrittämään suppeasti ja rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin. Laki-valiokunta on aiemmin todennut (LaVL 7/2021 vp), että EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana.

EU-rikoslistan laajentamista komission ehdottamalla tavalla on pidettävä kyseenalaisena senkin vuoksi, että "vihapuhe" on käsite, jolle ei ole olemassa täsmällistä määritelmää, minkä vuoksi sen sisältö on käytännössä muodostunut mielivaltaiseksi. Vihapuheeksi leimataan nyky-yhteiskunnassa lähtökohtaisesti kaikki sellaiset ilmaisut, jotka eivät ole vastaanottajan omien arvojen tai tavoitteiden mukaisia, millä on tukahduttava vaikutus sananvapauteen. Kannamme yleisesti huolta sananvapauden kaventumisesta ja katsomme, että EU-rikoslistan laajentaminen nyt ehdotetulla tavalla on omiaan heikentämään sananvapauden tilaa entisestään huolimatta siitä, että laaja sananvapaus on yksi demokraattisen yhteiskunnan keskeinen perusta. Sananvapaus merkittävänä perusoikeutena toistuu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Siihen nähden suunnitellun

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp **Eriävä mielipide**

toimivaltalaajennuksen vaikutuksia sananvapauteen arvioidaan komission tiedonannossa varsin kapea-alaisesti. Tiedonannossa ei tunnisteta sitä riskiä ja todennäköisyyttä, että esitys tulee kaventamaan sanan- ja mielipiteenvapautta ja lisäämään itsesensuuria ja pelkoa ilmaista omia näkemyksiä yhteiskunnassa käytävästä keskustelusta ja ilmiöistä.

Viharikoksina puolestaan pidetään vakiintuneesti yksinomaan erilaisiin vähemmistöryhmiin kohdistuvia rikoksia. Komission tiedonannosta tai siihen liittyvästä Suomen kannanmuodostuksesta ei ilmenekään millään tavalla se tosiasia, että myös enemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt voivat joutua vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tekemien viharikosten uhreiksi ominaisuuksiensa tai vakaumustensa vuoksi. Perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta tällaista yksipuolista näkökulmaa viharikoksiin on pidettävä kestäättömänä. Katsomme, että yhdenvertaisuuden käsite tulisikin ymmärtää laajemmin ja tavalla, joka aidosti edistää jokaisen oikeuksien toteutumista, eikä ainoastaan vähemmistössä olevien ryhmien positiivisena erityiskohteluna.

Lakivaliokunta on aiemmin todennut viharikosten ja vihapuheen olevan ilmiöitä, joiden yleinen sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioiva ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi EU-tasolla olla hyvin haastavaa (LaVL 7/2021 vp). Katsommekin, ettei nyt ehdotetun kaltaista periaatteellisesti merkittävää perussopimuksen määräyksen soveltamisalan muutosta ole asianmukaista valmistella tilanteessa, jossa ei ole olemassa riittävän selkeää ja yleisesti hyväksyttyä käsitystä siitä, mitä vihapuhe ja viharikokset ylipäättään tarkoittavat.

EU-rikoslistan laajentaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Tätä ilmentää paitsi neuvoston päätökselle SEUT 83 artiklan 1 kohdassa asetettu yksimielisyysvaatimus niin myös edellytys siitä, että kysymyksessä on oltava erityisen vakava rikollisuus, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Päätös EU-rikoslistan laajentamisesta on lisäksi tehtävä rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella.

Tähän liittyen katsomme, ettei viharikoksia ja vihapuhetta voida oikeudellisesti mitenkään rinnastaa SEUT 83 artiklan 1 kohdassa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin kuten terrorismiin, ihmiskauppaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen, joiden torjuminen nimenomaisesti edellyttää EU-tason yhteistyötä. Lakivaliokunta onkin aikaisemmassa tulkintakäytännössään pitänyt rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointia perusteltuna erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen. Toisaalta rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi (LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp). Valiokunnan asiantuntijakuulemisten perusteella ei ole mitenkään selvää, että nämä edellytykset täyttyvät nyt käsillä olevassa komission ehdotuksessa.

Katsomme, ettei komission tiedonannossa olekaan esitetty vakuuttavia perusteluita sille, miksi ihmisten oikeuksia ja vapauksia ei voida kattavasti suojella muilla keinoin kuin määrittelemällä vihapuhe ja viharikokset uudeksi erilliseksi rikollisuuden alaksi. Huomattava on, että unionissa on tälläkin hetkellä käynnissä lukuisia vihapuheen ja viharikosten vastaisia toimia. Lisäksi yhteinen eurooppalainen sääntely antaa mahdollisuuksia torjua vihapuhetta ja viharikoksia myös muin kuin rikosoikeudellisin keinoin. SEUT 19 artiklan perusteella unionilla on toimivaltaa toteuttaa

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp Eriävä mielipide

tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Kyseisen artiklan nojalla on aikaisemmin annettu direktiiviehdotus, jonka tarkoituksena on luoda aikaisempaa yhdenmukaisempi vähimmäistaso suojalle syrjintää vastaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa onkin pidetty ongelmallisena sitä, että EU:ssa ryhdyttäisiin antamaan rikoslainsäädäntöä perustelemalla sen tarvetta muun muassa tarpeella torjua tietyllä sektorilla esiintyvää vihapuhetta, kun asiaa koskevaa syrjintälainsäädäntöäkään ei ole hyväksytty.

Komission tiedonannossa ja valtioneuvoston kirjelmässä EU-rikoslistan laajentamista perustellaankin lähinnä esittelemällä yleisiä näkemyksiä siitä, kuinka verkossa ja sen ulkopuolella esiintyvä vihapuhe on viime vuosina lisääntynyt. Lisäksi viitataan viestintäteknologian kehitykseen, jonka todetaan mahdollistavan vihapuheen levittämisen yli rajojen. Huomattava on, että lakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut EU:n rikosoikeudellisten toimien kehittämisen kohdalla kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (esim. LaVL 6/2009 vp, LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp). EU-rikoslistan laajentaminen komission ehdottamalla tavalla edellyttää siten riittävää tietopohjaa rikollisuudessa tapahtuneesta kehityksestä. Komission tiedonannossa ei kuitenkaan esitetä mitään varsinaisia kattavia tutkimusperustaisia tietoja vihapuheen ja viharikosten kehityksestä. Komission loppuraportissa (Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime) sen sijaan suoraan myönnetään, ettei kattavaa ja vertailukelpoista tietoa ilmiöiden laajuudesta ole saatavilla. Se, että tekniset edellytykset rajat ylittävien rikosten tekemiseen ovat olemassa, ei automaattisesti tarkoita, että rajat ylittäviä rikoksia tosiasiallisesti tapahtuu, ja merkittävä osa mahdollisista rikoksista voi olla hyvinkin paikallisia.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan EU-rikoslistaa ei ole koskaan aikaisemmin laajennettu. Päätös listan laajentamisesta olisi siten ensimmäinen laatuaan, ja olemmekin huolissamme siitä, että nyt tehtävä laajentamispäätös voisi antaa suuntaa tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäville listan laajentamista koskeville ehdotuksille. Mikäli EU-rikoslista nyt avataan, voi poliittinen paine myös muiden rikollisuuden alojen lisäämisestä listalle kasvaa.

Katsomme, että EU:n lainsäädännön kokonaisvaltainen eteneminen on jo nyt johtanut liian pitkälle vallan keskittymiseen epädemokraattisesti valitulle komissiolle. Tämä näkyy kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyssä, sillä jäsenvaltioiden parlamenteissa EU-asiat jäävät usein vaille perinpohjaista käsittelyä ja jäsenvaltioille on muodostunut automaatio lähtökohtaisesti myötäillä komission kantoja. Rikosoikeus on erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvä oikeudenala, ja Suomen itsemääräämisoikeuden kannalta onkin syytä olla huolissaan siitä, että rikosoikeudelliset asiat ovat vuosi vuodelta saaneet yhä keskeisemmän aseman EU:ssa.

Suomen on syytä korostaa toissijaisuusperiaatetta eli omaa kansallista lainsäädäntöä asioiden ensisijaisena ratkaisukeinona ja sallia uutta unionitasoista sääntelyä ainoastaan niissä kysymyksissä, joiden ratkaiseminen nimenomaisesti vaatii kansainvälistä yhteistyötä. Katsomme, että Suomen tulee vastustaa unionin rikosoikeudellisen toimivallan tarpeetonta laajentamista mukaan lukien lisäharmonisointia vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi. Perussopimuksen avaaminen esitetyin perustein ei ole oikeasuhtaista eikä tarpeellista. Lopuksi todettakoon, että Suomen rikos-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2022 vp
Eriävä mielipide

laissa on jo kriminalisoitu esimerkiksi sellaiset teot kuin laitton uhkaus, kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen, eikä EU-tasoiselle lisäsääntelylle siten ole kansallisesti mitään tarvetta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.2.2022

Sebastian Tynkkynen ps

Leena Meri ps

Antero Laukkanen kd

Veikko Vallin ps