

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskuntaan perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän U 76/2021 vp komission tiedonannosta EU-rikosten luettelon laajentamista kattamaan vihapuheen ja viharikokset ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö

Lausunnot:

Valiokunta on saanut asiasta perustuslakivaliokunnan (PeVL 1/2022 vp) ja lakivaliokunnan (LaVL 2/2022 vp) lausunnot.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus ja valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen sisältö ja valtioneuvoston kanta käyvät ilmi valtioneuvoston kirjelmästä U 76/2021 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

(1) Euroopan komissio on joulukuussa 2021 antanut tiedonannon "Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset"

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp

(COM(2021) 777 final). Tiedonannossa komissio esittää, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa olevaa ns. EU-rikosten luetteloa laajennettaisiin kattamaan myös vihapuhe ja viharikokset. Tiedonannon liitteenä on luonnos saman artiklan 3 alakohdan mukaiseksi neuvoston päätökseksi EU:n rikosten luettelon laajentamisesta mainitulla tavalla.

(2) Vaikka rikosten ja seuraamusten tarkempi määrittely tapahtuu vasta myöhemmin mahdollisesti annettavassa direktiivissä, on EU-rikoslistan laajentaminen edellytys sille, että komissio voi myöhemmin tehdä ehdotuksen vihapuhetta ja viharikoksia koskevaksi direktiiviksi. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin arvioihin viitaten suuri valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on perustellusti arvioinut, että kysymys EU-rikosten luettelon täydentämisestä on saatettava eduskuntaan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisella U-kirjelmällä.

(3) Perustuslakivaliokunta toteaa, että käsillä olevassa asiassa on kyse poikkeuksellisesta EU:n perussopimustasolla määritellystä kaksivaiheisesta menettelystä, jonka ensimmäisessä vaiheessa laajennetaan neuvoston päätöksellä EU-rikosten listaa ja toisessa vaiheessa toteutetaan tarkempi EU-tason kriminalisointi tältä osin direktiivillä. Asian sisällönkin merkityksestä edellä sanottu huomioiden tiedonannon on katsottava perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoittamalla tavalla sisältävän ehdotuksen sellaiseksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n tarkoitus on varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kaikkien niiden EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (HE 1/1998 vp, s. 153, SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp).

Ehdotuksen arviointi

(4) Valtioneuvoston kirjelmässä U 76/2021 vp sekä lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitettyihin perusteluihin viitaten suuri valiokunta suhtautuu myönteisesti esitykseen laajentaa SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaista EU-rikosten luetteloa kattamaan vihapuheen ja viharikokset.

(5) Erikoisvaliokuntien lausunnoissa esitetyillä perusteilla suuri valiokunta arvioi, että SEUT 83 artiklan 1 kohdan edellytykset EU-rikosten luettelon täydentämiseksi täyttyvät. Lakivaliokunta katsoo, että saatu selvitys vihapuheen ja viharikosten haitallisiin vaikutuksiin perustuvasta vakavasta luonteesta, yleistymisestä sekä rajatylittävyydestä puoltaa näkemystä siitä, että rikollisuuden alalla tapahtunut kehitys huomioon ottaen EU-rikosluettelon täydentämiselle aloitteessa ehdotetulla tavalla on esitetty hyväksyttäviä perusteita. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotukselle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet myös Suomen perustuslain näkökulmasta, erityisesti perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatus ihmisarvon loukkaamattomuuden ja 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden kannalta sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.

(6) Erikoisvaliokuntien lausuntoihin viitaten suuri valiokunta painottaa, että EU-rikosten luettelon laajentamista on pidettävä poikkeuksellisenä menettelynä, ja tämä näkemys on tuotava esille myös EU-tason keskusteluissa. Listan mahdollinen laajentaminen nyt esillä olevassa tapauksessa

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp

ei millään tavoin anna suuntaa eikä helpota sen täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin.

(7) Lisäksi on tärkeätä, että komission aloitteesta neuvoteltaessa tulee kiinnittää asianmukaista huomiota neuvoston päätöksen johdanto-osan kappaleiden muotoiluun, sillä ne ohjaavat mahdollisen myöhemmän direktiivin valmistelua. Kuten valtioneuvosto ja lakivaliokunta toteavat, EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuusvaatimusta.

(8) Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta korostaa myös sananvapauden merkitystä vihapuheen rangaistavuutta rajoittavana tekijänä ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten aihepiiriä koskeva oikeuskäytäntö muun muassa oikeasuhtaisuudesta ja sananvapauden olennaisesta sisällöstä. Suuri valiokunta kiinnittää tältä osin valtioneuvoston erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan ja kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin arvioihin.

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp

Helsingissä 11.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Suna Kymäläinen sd

jäsen Jouni Ovaska kesk

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Jussi Saramo vas

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Arto Pirttilahti kesk

varajäsen Hussein al-Tae sd

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista 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 koskevaksi 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. Eduskunnan lakivaliokunta 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.

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp
Eriävä mielipide

Sananvapaus merkittävänä perusoikeutena toistuu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, ja lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut sananvapauden perustavaa laatua olevaa merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapaus kattaa paitsi myönteisinä, vaaratomina tai yhdentekevinä pidettyjä myös loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia tietoja tai ajatuksia. Onkin tärkeää, että syrjivä ja uhkaava vihapuhe erotetaan kärkevästä kritiikistä ja sellaisesta ilmaisusta, joka on pikemminkin oire yhteiskunnallisen luottamuksen horjumisesta kuin itsessään syy tämän luottamuksen horjumiseen (PeVL 1/2022 vp). Tämän huomioiden suunnitellun 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 tulisi ymmärtää laajemmin ja tavalla, joka aidosti edistää jokaisen oikeuksien toteutumista, eikä ainoastaan vähemmistössä olevien ryhmien positiivisena erityiskohdeluna.

Eduskunnan 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 rajatylittävää 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. Mielestämme 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). On myös huomioitava, että suhteellisuusvaatimus edellyttää muun muassa sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7 ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp

Eriävä mielipide

Katsomme perustuslakivaliokunnan tavoin (PeVL 1/2022 vp), ettei komission tiedonannossa ole esitetty riittäviä perusteluja 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 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 rajatylittäviä rikoksia tosiasiaassa myös 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. EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Suomen itsemääräämisoikeuden

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2022 vp
Eriävä mielipide

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

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että Suomen tulee vastustaa U 76/2021 vp:n esittämää vihapuheen ja viharikoksen lisäämistä EU-rikoslistalle.

Helsingissä 11.2.2022

Jani Mäkelä ps
Ritva Elomaa ps
Olli Immonen ps
Lulu Ranne ps
Peter Östman kd