Lakivaliokunnalle

Asia: *U 76/2021 vp, EU-rikosten luettelon laajentaminen*

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, komissio on antanut tiedonannon, jossa se esittää vihapuheen ja viharikosten lisäämistä siihen rikosluetteloon, jonka suhteen Euroopan unionilla on toimivaltaa antaa kansallista rikosoikeutta lähentävää lainsäädäntöä. Niin sanotun Lissabonin sopimuksen järjestelmässä, toisin kuin sitä edeltäneessä Amsterdamin sopimuksen maailmassa, EU:n toimivallasta tällä alueella on säännelty tyhjentävästi. SEUT 83 artiklassa on säännelty menettelystä ja kriteereistä, joilla neuvosto voi päättää uuden rikollisuuden alan lisäämisestä niiden rikosten luetteloon, joiden suhteen EU:lla on sanottu toimivalta. Lissabonin sopimus on tullut voimaan 2009, eikä tätä ennen vielä kertaakaan ole ollut esillä vastaava uuden rikollisuuden alan lisääminen sanottuun listaan.

Komission tiedonanto ja siihen sisältyvä aloite ei ole tullut yllätyksenä, vaan aihe on ollut esillä jo aikaisemmin. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, aikaisemmista komission tiedonannoista on annettu Eduskunnalle E-selvitykset E 12/2021 vp ja E 18/2021 vp, joista lakivaliokunta on lausunut (LaVL 7/2021). Lakivaliokunnan kantoja on esitelty valtioneuvoston kirjelmässä.

Tällä kertaa asia on tuotu eduskuntaan U-kirjelmällä, mikä kertoo siitä, että asia on lainsäädännöllisesti merkittävä ja että asia on edennyt aikaisempaa pidemmälle. Kyse ei ole yksinomaan periaatteellisesta kannasta siihen, tulisiko uusia rikollisuuden aloja lisätä EU:n toimivaltaan, vaan aloitteesta on myös jo nähtävissä, millaisia lainsäädäntömuutoksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön mahdollisesti tulisi tällaisen päätöksen seurauksena kohdistumaan.

SEUT 83 artiklan mukaisesti neuvosto voi rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella päättää lisätä uuden rikollisuuden alan sanottuun rikosten luetteloon. Tämä kuitenkin edellyttää myös muiden kohdassa mainittujen edellytysten täyttymistä. Samassa artiklassa luonnehditaan listan rikosten olevan 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. Käytännössä nämä vaatimukset samalla varmistavat toissijaisuusperiaatteen noudattamisen, koska näin ollen yksinomaan kansallisin toimin ei ilmiötä voida torjua riittävästi.

Asiassa voi nähdä sekä oikeudellisen harkinnan että poliittisen harkinnan piirteitä, pääpainon ollessa kuitenkin oikeudellisen harkinnan puolella. EU:ssa on annettu rasismipuitepäätös, joka on siis Lissabonin sopimusta edeltävältä ajalta. Aihealueelta on siis jo velvoittavaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä lähentävää normistoa. Kyse ei siten ole kokonaan uudesta aihealueesta, vaan rasismipuitepäätös jo itsessään merkitsee sitä, että jäsenvaltiot ovat yksimielisesti nähneet tarpeelliseksi toimia asiassa. Kuten komissio tarkemmin selvittää, kaikissa jäsenvaltioissa on jo asiaa käsittelevää lainsäädäntöä, ja tuo lainsäädäntö menee monilta osin pidemmälle kuin mitä rasismipuitepäätös velvoittaa. Tämä koskee myös Suomen lainsäädäntöä.

Toisaalta Lissabonin sopimuksen kirjauksen voi katsoa nostavan kynnystä uusien rikollisuuden alojen lisäämiseen juuri sen vuoksi, että kriteerit on asetettu varsin korkealle. Ennen Lissabonin sopimusta toimivallan sääntely ei ollut niin tarpeellista, koska puitepäätöksen antaminen edellytti yksimielisyyttä. Nyttemmin direktiivit myös tällä aihealueella hyväksytään määräenemmistöpäätöksin.

Voi yhtyä komission näkemykseen sitä, että vihapuhe ja viharikokset ulottavat vaikutuksensa yksilöiden ohella koko yhteisöön. Yllytys väkivaltaan tai vihaan määrättyjä ryhmiä kohtaan voi saada aikaan merkittäviä haitallisia vaikutuksia ja jopa viharikoksia. Kansallisesti meillä vastataan vihapuherikosten uhkaan erityisesti kiihottamisrikoksella. Vihamotiivit rikoksissa laajemmin on otettu huomioon rangaistuksen koventamisperusteina. Näin ollen esimerkiksi seksuaali- ja väkivaltarikoksissa vihamotiivi voidaan ottaa huomioon rangaistusta määrättäessä sitä koventavasti.

Vihapuheen ja viharikosten torjunta ovat toimia, joilla edistetään EU:n perusarvoja ja varmistetaan EU:n perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien toteutumista. Tiedonannon johdannossa tuodaan esille näitä varsin yleviä sisältöjä ja tarkoitusperiä, ja nähdäkseni aivan perustellusti. EU:n arvot ja oikeus eivät yksinkertaisesti ole yhteensopivia sellaisen järjestelmän kanssa, joka hyväksyisi vakavan syrjinnän ja jättäisi puuttumatta siihen. Näillä rikoksilla on aivan erityinen symbolinenkin ulottuvuus, koska ne kiistävät joidenkin tahojen osallisuuden näistä keskeisistä arvoista ja oikeuksista. Vaikka kyse on tässä mielessä symbolisesta rikoslainsäädännöstä, tämä ei merkitse sitä, etteikö tämä lainsäädäntö olisi samalla hyvinkin konkreettista ja elämään yhteiskunnassa vaikuttavaa. Itse asiassa juuri näissä toimissa tulee näkyviin EU:n hyvin syvä arvoulottuvuus, joka on varsin kaukana alkuperäisestä yhteismarkkinoiden luomiseen liittyneestä taloudellisesta markkina-ajattelusta. EU samalla lähestyy tässä Euroopan neuvostoa, jonka ihmissoikeussopimukseen on kirjattu vastaavalla tavalla jokaiselle kuuluva oikeuksien suoja.

Rasismin ja muukalaisvihan vastaisista rikosoikeudellisista toimista on sääntelyä myös Euroopan neuvoston puolella, ks. Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 2003 tehty lisäpöytäkirja, joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia, ETS 189; tullut Suomessa voimaan 2011. Euroopan neuvostossa on laadittu joukko suosituksia aihealueella.

> Suomen rikosoikeudessa on seurattu Ruotsin linjaa siinä, ettei meillä ole erillisiä rangaistussäännöksiä holokaustin kieltämisestä tai vähättelystä sen paremmin kuin natsitervehdyksistä, -lipuista tai tunnuksista. Rasismipuitepäätöksessä on velvoite kriminalisoida holokaustin kieltäminen ja vähättely. Ruotsissa oikeuskäytäntö on asettunut sellaisiin uomiin, että tällaisista teoista rangaistaan kiihottamisrikoksena. Suomessa itse rikoslain pykälä on hyvin samanlainen kuin Ruotsissa (brottsbalken 16:8), mutta meillä kiihottamisrikoksen soveltuminen on jossain määrin epävarmempaa oikeuskäytännön lähes kokonaan puuttuessa. Ruotsissa oikeustilaa on selventänyt korkeimman oikeuden ratkaisu, joka on ohjannut oikeuskäytäntöä. Ks. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys SOU 2019:27. NJA 1996 s. 577. Ruotsissa on vuoden 1996 jälkeen annettu lukuisia tuomioita rasististen symbolien käytöstä.

Valtioneuvoston kanta komission tiedonantoon on varovaisen myönteinen. Valtioneuvosto katsoo, että aloitteesta neuvoteltaessa on aihetta kiinnittää huomiota EU-tason muiden kuin rikosoikeudellisten keinojen riittävyyteen. Vaikka kanta on sinänsä perusteltu, pitäisin selvänä, ettei tähän rikollisuuteen voida riittävästi puuttua muin kuin rikosoikeudellisin keinoin. Esimerkiksi käytännesäännöt, joilla alustantarjoajat voidaan saada valvomaan julkaistuja sisältöjä, käytännössä rakentuvat juuri sen varaan, että sisällöt ovat rikollisia ja lainvastaisia. Olisi ongelmallista sananvapauden näkökulmasta puuttua sellaiseen sisältöön, joka ei olisi rikollista ja lainvastaista. Yhteinen eurooppalainen sääntely tarjoaa mahdollisuuksia torjua tätä rikollisuutta myös muin kuin rikosoikeudellisin keinoin..

Kansallisesti niin kiihottamisrikoksen kuin koventamisperusteiden tarjoama suoja on selvästi laajempi kuin mitä rasismipuitepäätös edellyttää. Meillä otetaan huomioon myös seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus, minkä lisäksi Eduskunnan käsiteltävänä on sukupuoli

rangaistuksen koventamisperusteena. Valtioneuvoston kannassa otetaan huomioon se, että puitepäätöksestä puuttuu sellaisia ominaisuuksia, joita Suomen lainsäädännössä on pidetty olennaisina. Kotimainenkin rikoslainsäädäntö on tältä osin kehittynyt vaiheittain, ja siinä on edelleen myös kehittämistarpeita, esimerkiksi jos katsoo asiaa LGBTIQ-ryhmän suojelutarpeiden näkökulmasta. Kotimainen kansallinen sääntely tunnistaa seksuaalisen suuntautumisen sinänsä, mutta ei riittävän eritellysti.

Käsittelin asiaa jo 19.3.2021 päivätyssä lakivaliokunnalle asian edellisessä käsittelyvaiheessa lakivaliokunnalle antamassani lausunnossani, joten liitän siitä tähän vielä kappaleen:

> Huomautan -- siitä, että HLBTIQ-henkilöiden suojaamisen tarve on todellinen ja että nykyiset instrumentit, erityisesti rasismipuitepäätös, aivan ilmeisesti jättävät ainakin osan lyhenteen tarkoittamista ryhmistä vaille rikosoikeudellista suojaa. Strategiaa lukiessa kirkastuu myös se, että emme ole kansallisestikaan ottaneet näitä asioita huomioon aivan sillä tarkkuudella kuin pitäisi. Seksuaalinen suuntautuminen mainitaan kiihottamisessa kansanryhmään vastaan syrjinnänperusteena, ja samoin rangaistuksen koventamisperusteissa seksuaalinen suuntautuminen on otettu huomioon. Mutta lainsäätäjä ei ole ottanut lukuun tätä suojaa tarvitsevien ryhmien moninaisuutta. Itse lähtisin siitä, ettei mitään näistä ryhmistä tulisi ainakaan lähtökohtaisesti jättää toista heikomman suojan piiriin. Kysymystä suojan tarpeesta tulisikin tarkastella eritellysti näiden kunkin ryhmän kohdalla. Vaikuttaisi siltä, että osin on kyse seksuaalisen identiteetin pikemmin kuin seksuaalisen suuntautuminen suojaamisesta. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen (Recommendation No. R (97) 20) mukaan tällaisessa vihapuheessa on kyse suvaitsemattomuuteen perustuvasta vihasta. Tällaisella vihalla on merkitystä suorastaan ihmisarvon suojaamisen näkökulmasta.
>
> Kysymystä on käsitelty erityisesti HE 317/2010, ks. sivut 39 ja 41. Mainitussa esityksessä todetaan, että tarkoitus kattaa osin seksuaalisen suuntautumisen perusteella määrittyvän ryhmän suojaa ilmenee jo rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan uudistuksen koventamisperusteen kohdan perusteluista (HE 44/2002, s. 193/I), mutta suojan alaan oli jäänyt tulkinnanvaraa, koska viha seksuaalisuuden perusteella määrittyvää yksilöä tai ryhmää kohtaan ei saanut vielä vuoden 2004 uudistuksessa nimenomaista laintasoista mainintaa, vaan koventamisperusteen soveltamiseen ohjasi esityömaininta ja tarkoitus oli, että asia toteutuisi avoimen rinnastuslausekkeen myötä.

Tuolloin 2011 toteutetulla lainmuutoksella seksuaalinen suuntautuminen lisättiin niin kiihottamisrikoksen tunnusmerkistöön kuin rangaistuksen koventamisperusteeksi, mutta nähdäkseni kaikki tulkinnanvara ei asiassa poistunut. Kyseisessä lainuudistuksessa jätettiin tarkoituksellisesti rangaistuksen koventamisperusteeseen rinnastuslauseke, mitä perusteltiin näin: "Koska säännöksessä olevan luettelon ei ole tarkoitettu olevan tyhjentävä, jätetään säännökseen siinä jo nykyisin oleva rinnastuslauseke. Säännöksessä mainittuihin ryhmiin rinnastettavia muita, erityistä suojaa tarvitsevia ryhmiä voidaan ajatella olevan esimerkiksi sukupuolivähemmistöt, kuten transihmiset ja intersukupuoliset henkilöt sekä tiettyyn sairauteen sairastuneet henkilöt. Säännöstä selvennettäisiin siten, että sana "vaikutin" mainittaisiin lakitekstissä."

Toteaisin siis, että rikoslainsäätäjä on Suomessa ollut edistyksellinen ilmaisemalla jo vuonna 2004 tarkoituksen suojata myös seksuaalivähemmistöjä, ja rasismipuitepäätöksen samoin kuin tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan velvoitteiden toimeenpanon yhteydessä seksuaalinen suuntautuminen nostettiin esiin näkyvästi lakitekstissä, vaikka kumpikaan näistä instrumenteista ei nimenomaisesti olisi sitä edellyttänyt. Tulkitsisin, että kansallisesti ajatus seksuaalivähemmistöjen suojan tarpeista oli syrjinnän kiellon osalta jo niin vakiintunut, että katsottiin tarpeelliseksi tehdä tuo suoja näkyväksi.

Tämä havainto nostaa esille kysymyksen siitä, kuinka radikaalia uudelleenajattelua rasismipuitepäätöksen velvoitteiden uudelleentarkastelu oikeastaan merkitsisi. On myös syytä panna merkille, että rasismipuitepäätös poikkeaa itsessään jonkin verran muista aineellisen rikosoikeuden lähentämisinstrumenteista, sillä sen edellyttämillä kriminalisoinneilla on hyvin merkittävä symbolinen ulottuvuus, mihin on tutkimuskirjallisuudessakin kiinnitetty huomiota (ks. esim .Nuotio K. A legitimacy-based approach to EU criminal law: Maybe we are getting there, after all. New Journal of European Criminal Law. 2020;11(1):20-39. doi:10.1177/2032284420903386 ).

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän torjunta kuuluvat EU:n arvoperustan ytimeen. Tässä mielessä poikkeama EU-rikosten alaan on vanhempaa perua. Suomen tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti kysymystä rikosoikeudellisen suojan alasta EU:n oikeuden piirissä.

Valtioneuvoston kanta on perusteltu sen suhteen, että kun ensimmäistä kertaa turvaudutaan kyseisenlaiseen täydentämismenettelyyn, on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei päätöksellä luoda liian helppoa esimerkkiä, jolloin tuonnempana voitaisiin lisätä listaan aivan muunlaisia rikollisuuden aloja.

Valtioneuvoston arvio SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan kriteerien täyttymisestä on perusteltu. Myös listan rikoksissa on mukana vähemmän vakavia rikoksia koskevia määräyksiä. Vakavimmillaan kyse on suorastaan väkivaltaan kiihottamisesta tai vakavasta ennakkoluuloihin ja vihaan perustuvasta motiivista, jolla mahdollisesti vakavaksi rikos tehdään. Kiihottamisrikos on oikeastaan vakavin sananvapauden käyttöön perustuvista rikoksista ja siitä voidaan tuomiota tuntuva vankeusrangaistus, vaikka oikeuskäytännössä ei meillä liene koskaan tuomittu ehdotonta vankeutta. Nämä rikokset voivat olla vakavia ja lisäksi on ilmeistä, että myös rajat ylittävyyden piirre täyttyy. Komission tiedonannosta ilmenee, että vihapuhe on huomattavasti lisääntynyt viime vuosina.

Neuvoston päätöksen johdantokappaleessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että kunnioitetaan kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Vihanpuheen sääntelyssä sananvapauden merkityksen turvaaminen on olennaista. Pohjoismaissa on perinteisesti korostettu sananvapauden merkitystä perusoikeutena. Käytännössä kuitenkin voi sanoa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kaiken aikaa oikeuskäytännössään määrittää eurooppalaisia standardeja sananvapauden käytölle. Tämä koskee myös kansallisten rikosoikeudellisten normien soveltamistilanteita. On myös hyvä muistaa, että tällaisia rajoittavia näkökohtia on mainittu myös rasismipuitepäätöksen 7 artiklassa, jossa myös viitataan EU:n perusoikeuskirjan takaamiin oikeuksiin. Katsoisin, että kotimainen perusoikeustarkastelu ja eurooppalainen ihmisoikeustarkastelu on näissä kysymyksissä tuotu jo hyvin lähelle toisiaan, joten jos ja kun niin kansalliset kuin eurooppalaiset reunaehdot otetaan huomioon, sääntely voi tuskin tulla meille kansallisesti ongelmaksi.

Lisäksi on otettava huomioon, että aihealuetta koskee jo kansainvälisoikeudellista sääntelyä, jossa Suomi ja muut jäsenmaat ovat mukana. Tämä koskee esimerkiksi vammaisten oikeuksien turvaamista.

Komissio esittää nähdäkseni vakuuttavat perustelut sillä, ettei esitetynlaiselle instrumentille oikeastaan ole vaihtoehtoja, koska vihapuhe ja viharikokset kuuluvat asiallisesti yhteen, eikä alaltaan rajatumpi instrumentti tavoittaisi tätä kokonaisuutta, vaan jättäisi osaan näitä kysymyksiä kansallisia lähestymistavan eroavuuksia. Yhteinen lähestymistapa on painavista syistä tärkeä.

Komissio esittää, että neuvosto EU:n parlamentin suostumuksella edistäisi aloitetta ja päättäisi sen mukaisesti. Komissio tulisi valmistelemaan direktiivin nykyisten vaatimusten mukaisesti, mikä sisältää paremman sääntelyn vaatimustenmukaisuuden. Komissio konsultoi jäsenmaita ja Euroopan parlamenttia ja ottaa huomioon kansalliset rikosoikeudelliset ja perusoikeuksia koskevat erityispiirteet. Pitää tietysti muistaa, että direktiivin yhteydessä myös niin sanottu hätäjarrumenettely tulee soveltumaan. Nämä eri mekanismit varmistavat hyvin sen, ettei direktiivin seurauksena Suomen rikosoikeuteen tulee sellaisia vaikutuksia, joiden voisi arvella olevan kielteisiä ja kansalliselle perinteelle vieraita. On oletettavissa, että todelliset kansalliset muutostarpeet direktiivin täytäntöönpanovaiheessa tulevat olevan suhteellisen vähäisiä ja siltä osin kuin niitä on, ne olisivat perusteltua myös puhtaasti kansallisesti toteutettuina.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan aloite noudattaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatetta.

Näkemykseni mukaan Suomen olisi aiheellisesti tukea aloitetta ja suhtautua myönteisesti siihen, että vihapuheen ja viharikosten sääntelyä kehitetään lisäämällä kyseiset rikokset listarikosten luetteloon ja laatimalla päätöksen pohjalta kuvatunlainen direktiivi, kunhan jo varsin hyvin hahmotellut reunaehdot täyttyvät.

Summa summarum: pidän valtioneuvoston kantaa tasapainoisena ja perusteltuna ja katson, että lakivaliokunnan tulisi siihen yhtyä.

Porthaniassa, 3.2.2022

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
johtaja, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti