OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

1.2.2022

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION ALOITTEESTA EU-RIKOSLISTAN LAAJENTAMISEKSI VIHAPUHEESEEN JA VIHARIKOKSIIN (U 76/2021 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Euroopan komissio on 9.12.2021 antanut tiedonannon ”Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset” ja sen liitteenä olevan luonnoksen neuvoston päätökseksi. Tiedonanto ja luonnos muodostavat aloitteen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa olevan ns. EU-rikoslistan laajentamiseksi kattamaan vihapuhe ja viharikokset. Listan laajentaminen on edellytys sille, että komissio voi tehdä toisessa vaiheessa ehdotuksen vihapuhetta ja viharikoksia koskevaksi direktiiviksi, joka sisältäisi vähimmäissäännöt kyseisten rikosten ja niiden seuraamusten määrittelyistä. Kysymyksessä olisi ensimmäinen EU-rikoslistan laajentaminen.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan rikoksia ja niiden seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä voidaan säätää 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. Kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat nykyisin terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Kohdan 3 alakohdan mukaan neuvosto voi rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella tehdä päätöksen EU-rikoslistan laajentamisesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Lissabonin sopimusta edeltäneen oikeusperustan nojalla säädettynä EU-tasolla on jo neuvoston puitepäätös rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (2008/913/YOS, jäljempänä ”puitepäätös”). Se sisältää vihapuhetta ja viharikoksia koskevia rikosoikeudellisia velvoitteita koskien sellaisia rikoksia, jotka perustuvat teon kohteena olevan henkilön rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään. Vihapuhetta on puitepäätöksen mukaan sellainen julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu mainittujen ominaisuuksien mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneen. Viharikoksia ovat muiden rikosten kuin vihapuheen tekeminen mainittuihin ominaisuuksiin perustuvista vaikuttimista. Nyt kysymyksessä olevalla aloitteella tavoitellaan rikosoikeudellisen suojan laajentamista uusiin henkilöryhmiin.

Komission aloite on osa viime vuosina jo toteutettuja tai lähivuosina toteutettavia vihapuheen vastaisia toimia. Jo HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevassa strategiassa 2020−2025 ja Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa tuotiin esiin komission tarkoitus tehdä aloite vihapuheen ja viharikosten lisäämiseksi EU-rikoslistalle. Strategia ja toimintasuunnitelma ovat myös olleet eduskunnan käsiteltävinä (E 12/2021 vp ja E 18/2021 vp; LaVL 7/2021 vp).

Valtuutusmenettely EU-rikoslistan laajentamiseen neuvoston päätöksellä on kansallisesti hyväksytty jo Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Nyt on oikeudellisesti kysymys siitä, täyttyvätkö SEUT 83 artiklan 1 kohdan, tarkemmin sanottuna sen 1 ja 3 alakohdan mukaiset EU-rikoslistan laajentamisen edellytykset vihapuhetta ja viharikoksia koskien.

Lainsäädäntöehdotuksia edeltävät komission tiedonannot yleensä käsitellään E-asioina. Vaikka kysymys on lainsäädäntöehdotusta edeltävästä vaiheesta, kytkennän myöhempään mahdolliseen sellaiseen ehdotukseen katsottiin, asian periaatteellinen tärkeyskin huomioon ottaen, puoltavan tiedonannon saattamista eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston U-kirjelmällä. Tätä kysymystä on erikseen käsitelty ja valittua ratkaisua perusteltu U-kirjelmän muistion kolmannella sivulla.

2 Aloitteen pääasiallinen sisältö

Komission tiedonannossa ja sen liitteenä olevan päätösluonnoksen johdantokappaleissa katsotaan SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisten EU-rikoslistarikosten edellytysten täyttyvän. Komission mukaan vihapuhe ja viharikokset muodostavat erityisen vakavan rikollisuuden alan, joka on rajat ylittävää rikosten luonteen ja vaikutusten johdosta ja sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Myös neuvoston päätöksen edellytyksenä olevan rikollisuudessa tapahtunutta kehitystä koskevan edellytyksen katsotaan täyttyvän.

Komission tiedonannon mukaan vihapuheen ja viharikosten katsotaan olevan tunnustettuja kansainvälisellä tasolla selvästi rikollisuuden alaksi. Kysymyksessä olevien rikosten erityisen vakavuuden osalta korostetaan niiden haitallisia vaikutuksia yhteisiin arvoihin, yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä sekä koko yhteiskuntaan. Vihapuheen ja viharikosten laajuuden osalta viitataan tutkimustietoon tiettyihin henkilöryhmiin kohdistuneiden tekojen yleisyydestä.

Vihapuheen ja viharikosten rajat ylittävä ulottuvuus liittyy komission tiedonannon mukaan erityisesti aineiston ja ideologioiden jakamiseen verkossa. Viharikoksilla luotu pelon tai sosiaalisten konfliktien ilmapiiri voi levitä jäsenvaltiosta toiseen. Vihapuhe ja viharikokset voivat myös johtaa rajat ylittävien ääriryhmien syntymiseen. Sama ilmiö voi johtaa viharikosten toistamiseen toisessa maassa tai seurantamalleihin, joissa jäljitellään toisessa valtiossa ensiksi tehtyä rikosta.

Komission tiedonannon mukaan yhteisen kriminalisointeja koskevan lähestymistavan puuttuminen saattaa heikentää näihin ilmiöihin puuttumisen toimia ja edistää heijastusvaikutuksia, johtaa uhrien suojelun puutteellisuuteen ja epätasaisuuteen sekä hajanaiseen lainsäädäntöön EU:ssa.

Rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen osalta komissio nostaa tiedonannossa esiin vihapuheen viime vuosina tapahtuneen lisääntymisen, joka liittyy muutoksiin sosiaalisessa, taloudellisessa ja teknologisessa toimintaympäristössä. Lisääntymiseen on tiedonannon mukaan vaikuttanut myös COVID-19-pandemia.

Rikoslistan laajentamisen lisäarvoa tiedonannossa käsitellessään komissio toteaa, että yhteisillä rikosoikeudellisilla toimilla voidaan parantaa keskinäistä luottamusta ja oikeudellista yhteistyötä, jotka ovat EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perusperiaatteita.

Tiedonannon liitteen mukaan neuvoston päätöksen 1 artiklassa todettaisiin, että vihapuhe ja viharikokset ovat SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikollisuuden ala. Päätöksen 2 artikla koskisi päätöksen voimaantuloa.

Neuvoston päätöksen luonnoksen johdantokappaleissa toistetaan pitkälti samoja näkökohtia, joita jo tuodaan laajemmin esiin tiedonannossa. Niistä asiassa jo muodostuneiden kansallisten näkemysten

perusteella merkityksellisiä ovat erityisesti johdantokappaleet 10 ja 17. Niistä ensimmäisen mukaan vihapuheen kriminalisoimaan vaativan unionin lainsäädännön olisi oltava oikeasuhtaista ja siinä olisi kunnioitettava sananvapauden olennaista sisältöä. Johdantokappaleista jälkimmäisen mukaan komission ehdotus toissijaiseksi lainsäädännöksi olisi laadittava paremman sääntelyn vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien vaikutusten arviointi ja laaja kuuleminen. Erityisesti komission olisi kuultava jäsenvaltioita, mukaan lukien kansallisten lainsäädäntökehysten erityispiirteet liittyen rikosoikeuteen ja perusoikeuksiin.

Komissio on katsonut aloitteensa noudattavan toissijaisuusperiaatetta, joka komission mukaan sisältyy SEUT 83 artiklan 1 kohdan edellytysten täyttämiseen. Suhteellisuusperiaatteeseen liittyen komissio on katsonut aloitteen olevan oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission aloitteen voidaan katsoa noudattavan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita. Ensiksi mainitun ja siihen liittyvän kysymyksessä olevien rikosten vakavuuden osalta merkitystä on etenkin sillä, että uhreihin kohdistuvien merkittävien vaikutusten lisäksi näillä rikoksilla on laajoja yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Toissijaisuusperiaatteen kannalta merkitystä on erityisesti jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjen eroavaisuuksilla ja rikosten muuttumisella rajat ylittäviksi, viimeksi mainitun liittyessä myös oikeudellisen yhteistyön turvaamiseen. Erilaisista lainsäädännöistä aiheutuu lisäksi eroja uhrien suojelemisen ja rikosten yhteiskunnallisten vaikutusten torjumisen suhteen.

3 Aloitteen vaikutukset ja suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

EU-rikoslistan mahdollisesta laajenemisesta vihapuheeseen ja viharikoksiin ei vielä seuraa jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä koskevia velvoitteita. Näiden rikosten sisällön tarkempi, rikostunnusmerkistöihin ulottuva määrittely tapahtuisi vasta neuvoteltaessa EU-rikoslistan laajentamisen jälkeisestä direktiiviehdotuksesta. Näin ollen tuossa jälkimmäisessä vaiheessa korostuu rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä edellyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (perustuslain 8 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla) merkitys.

Suomessa on jo nyt säädetty puitepäätöstä laajemmin rangaistaviksi kiihottamista kansanryhmää koskevassa rikoslain (39/1889) 11 luvun 10 §:ssä tiettyihin henkilöiden ominaisuuksiin perustuvat vihapuheet ja rangaistuksen koventamisperusteita koskevassa rikoslain 6 luvun 5 §:ssä on säädetty puitepäätöstä laajemmin huomioon otettaviksi vastaaviin ominaisuuksiin perustuvat rikosten taustalla olevat motiivit, mikä osaltaan saattaa vähentää ja oletettavasti vähentääkin lainsäädäntömuutosten

tekemisen tarvetta mahdollisen direktiivin täytäntöönpanovaiheessa. Kohdehenkilön tiettyihin ominaisuuksiin perustuva viha voi liittyä myös muihin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin rikoksiin. Komission aloitteeseen liittyvät myös henkilön sukupuoleen perustuvat rikokset, joita koskevan koventamisperusteen lisääminen viimeksi mainittuun pykälään on eduskunnan käsiteltävänä (HE 7/2021 vp).

EU-rikoslistan laajentamisella tavoitellaan perus- ja ihmisoikeuksien suojan tehostamista. Nämäkin vaikutukset syntyisivät vasta mahdollisen direktiivin täytäntöönpanon kautta. Kysymys on erityisesti ihmisarvon loukkaamattomuuden ja tasa-arvon edistämisestä. Vihapuheella ja viharikoksilla voidaan vaikuttaa kielteisesti kohdehenkilöiden ja heidän viiteryhmiensä mahdollisuuksiin käyttää turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia, esimerkiksi uskonnonvapautta sekä vaali- ja osallistumisoikeuksia.

Toisaalta rikoslainsäädännön käyttämisen mahdollisuuksia rajoittaa sananvapaus (perustuslain 12 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla). Sananvapauskin kuitenkin mahdollistaa jälkikäteisen rikosoikeuteen perustuvan valvonnan. Rikoslainsäädännön hyväksyttävyyden kannalta merkityksellinen myös vihapuheen kannalta on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvä perusoikeuksien eli tässä tapauksessa sananvapauden väärinkäytön kielto.

4 Muiden jäsenvaltioiden kannat ja asian käsittelyn kiireellisyys

Aloitteen poikkeuksellisuus ja merkittävyys ovat osaltaan johtaneet siihen, että muiden jäsenvaltioiden kannat ovat Suomen tapaan vielä muodostettavina. Komission aloite on esitelty perusoikeustyöryhmän (FREMP) kokouksessa 20.12.2021, yleisluonteista keskustelua käytiin 10.1.2022 pidetyssä työryhmäkokouksessa. Myöskään kirjallisia kommentteja ei ole ilmeisesti paljon esitetty. Seuraava työryhmäkokous on 16.2.2022.

Jäsenvaltioiden kannanmuodostusta kuitenkin nopeuttaa ja asian käsittelyn kiireellisyyttä korostaa se, että aloitteen käsittely on vuoden 2022 alusta EU-puheenjohtajavaltiona toimivalle Ranskalle tärkeä. Sen tarkoituksena on viedä keskustelut mahdollisimman nopeasti ministeritasolle. Aiheesta on tarkoitus keskustella jo 3.−4.2.2022 järjestettävän epävirallisen oikeus- ja sisäministerikokouksen yhteydessä.

EU-rikoslistan laajentaminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä. Jäsenvaltioiden kannanmuodostukseen liittyvä olennainen kysymys onkin se, vastustaako jokin jäsenvaltio tai vastustavatko jotkut jäsenvaltiot listan laajentamista. Toistaiseksi mikään jäsenvaltio ei ole nimenomaista vastustamistaan ilmaissut.

5 Valtioneuvoston kanta

Myös rikosoikeudelliset keinot ovat tärkeässä asemassa vihapuheen ja viharikosten torjumisessa. Toisaalta EU-tasollakin rikoslainsäädännön käyttö on viimesijainen keino puuttua epätoivottavaan ja haitalliseen ilmiöön. Unionissa on jo käynnissä komission tiedonannostakin ilmenevällä tavalla lukuisia vihapuheen ja viharikosten vastaisia toimia.

Aloitteen merkitystä jäsenvaltioiden ja Suomenkin kannalta arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota siihen, että on jo olemassa tietynlaista vihapuhetta ja tietynlaisia viharikoksia koskeva puitepäätös. Tämän vuoksi aloite poikkeaa selkeästi sellaisesta EU-rikoslistan laajentamistilanteesta, jossa EU-tason rikosoikeudellista sääntelyä ei ole vielä ollenkaan.

Jo komission aloitteesta on pääteltävissä, minkälaisiin henkilöiden ominaisuuksiin sääntelyn täydentämistarpeet näyttävät lähinnä liittyvän. Puitepäätös ei sääntele sellaisia rikosten kohdehenkilöitä koskevia ominaisuuksia, jotka ovat merkitykseltään puitepäätöksessä todettuihin rinnastettavissa olevia (esimerkiksi seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus ja sukupuoli), jotka ovat meillä kansallisesti merkityksellisiksi todettuja ja jotka voivat liittyä vihapuheeseen ja toimia viharikosten motiivina.

Asian erittäin suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi laajentamisen edellytysten olemassaolo on arvioitava huolellisesti, minkä komission aloite hyvin mahdollistaa. Valtioneuvosto katsoo komission esittäneen EU-rikoslistan täydentämiselle perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset (rikosten erityinen vakavuus, rajat ylittävyys, erityinen tarve torjua yhteisin perustein ja rikollisuudessa tapahtunut kehitys). Vihapuheessa ja viharikoksissa on yleisesti ottaen eroja näiden kriteerien täyttymisen suhteen, mutta niin on SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa nykyisinkin mainittujen rikollisuuden alojen sisällä ja siis nykyistenkin EU-listarikosten kohdalla.

Tulevaisuutta silmällä pitäen on aihetta korostaa eräitä seikkoja mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa. Toteutuessaan ensimmäinen EU-rikoslistan laajentaminen voi antaa suuntaa mahdollisille laajentamista koskeville uusille ehdotuksille. Tämän vuoksi yleisempänä näkökohtana on aihetta korostaa sitä, että EU-rikoslistan laajentaminen on poikkeuksellinen menettely.

Lisäksi mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa on aihetta kiinnittää huomiota eräisiin muihinkin kysymyksiin tarkoituksessa ohjata päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuvaa direktiivin valmistelua:

- EU:n rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien erityispiirteitä, erityisesti rangaistusjärjestelmiin liittyviä. Tämä on ainakin jossakin määrin otettu

huomioon edellä todetun mukaisesti neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappaleessa 17, jossa puhutaan jäsenvaltioiden kuulemisesta.

- Sananvapaus asettaa rajoituksensa mahdollisuuksille käyttää rikosoikeutta, mihin liittyy neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappale 10.
- Osittain sananvapaudestakin johtuvista syistä korostuu mahdollisessa direktiivissä säänneltävien rikosten tarkkarajaisuuden vaatimus, joka perustuu rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.