Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

4.2.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 mahdollistaa sen, 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.

EU-rikoksille asetettavat edellytykset ilmenevät SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdasta. Kysymyksessä täytyy olla erityisen vakava rikollisuuden ala, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Nämä rikollisuuden alat ovat nykyisin mainitun kohdan 2 alakohdan mukaan terrorismi, ihmiskauppa

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

sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

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). 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. Nyt kysymyksessä olevalla aloitteella tavoitellaan rikosoikeudellisen suojan laajentamista uusiin henkilöryhmiin.

2 EU-rikoslistan laajentamismenettely

EU-rikoslistan laajentamismenettelyssä noudatetaan SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohtaa. Sen mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät kyseisessä kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Mainitun artiklan 3 kohtaan sisältyy ns. hätäjarrulauseke, jonka mukaan, jos neuvoston jäsen katsoo, että ehdotus 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuksi direktiiviksi vaikuttaisi jäsenen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, se voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi.

Valtuutusmenettely EU-rikoslistan laajentamiseen neuvoston päätöksellä on kansallisesti hyväksytty jo Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä, jolloin nyt kysymyksessä olevan artiklan tunnus oli vielä 69 b. Tuolloin todettiin kyseisen ja muiden sopimukseen sisältyvien valtuutuslausekkeiden tarkoittavan sitä, että neuvosto voi tarkistaa eräitä sopimuksen määräyksiä käyttämättä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklassa määriteltyjä sopimuksen tarkistusmenettelyjä ja muuttamatta muodollisesti itse sopimustekstiä (HE 23/2008 vp, s. 117). Valtuutuslausekkeiden osalta määräyksiin ei sisälly ratifiointimenettelyä tai senkaltaisia osallistumismahdollisuuksia, jotka yksinkertaistetuissa tarkistusmenettelyissä on annettu kansallisille parlamenteille (em. HE, s. 119).

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien valtuutuslausekkeiden osalta neuvostolle verraten keskeisillä oikeudenaloilla annettavan toimivallan muodostuvan artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja olevan siten ongelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Lissabonin sopimuksella hätäjarrumekanismiin tehdyt muutokset eivät antaneet perustuslakivaliokunnan mukaan aihetta muuttaa tätä johtopäätöstä. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että sopimus oli muun muassa näiden valtuutusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä. (PeVL 13/2008 vp, s. 7 ja 8).

Suomi on hyväksynyt Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä myös SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohtaan sisältyvän valtuutusmenettelyn. Sopimus hyväksyttiin supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä muun ohessa nyt kysymyksessä olevan artiklan vuoksi, koska se antaa neuvostolle valtuuden päättää unionin toimivallan laajentamisesta tietyin edellytyksin tekemättä muutoksia sopimustekstiin. Valtuuden käyttäminen ei siten enää merkitse toimivallan siirtämistä unionille. Nyt on oikeudellisesti kysymys siitä, täyttyvätkö SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaiset EU-rikoslistan laajentamisen edellytykset vihapuhetta ja viharikoksia koskien.

Jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta merkityksellistä on se, että EU-rikoslistan laajentamismenettelyä voidaan pitää poikkeuksellisena menettelynä. Tätä ilmentävät SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaiset EU-listarikoksille asetettavat edellytykset ja varsinkin 3 alakohdan mukainen neuvoston päätökselle asetettu yksimielisyysvaatimus. Viimeksi mainitun alakohdan mukaan neuvoston päätöksen edellytyksenä on lisäksi rikollisuudessa tapahtunut kehitys. Menettelyn poikkeuksellisuuteen on valtioneuvoston kirjelmän mukaisesti aihetta kiinnittää huomiota EU-rikoslistan laajentamisesta neuvoteltaessa.

U-kirjelmästä ilmenevän valtioneuvoston kannan mukaan EU-rikoslainsäädännön valmistelussa, tässä tapauksessa mahdollisen neuvoston päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuvassa direktiivin valmistelussa on myös kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta, mikä jossakin määrin on jo otettu huomioon neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappaleessa 17.

3 Asian eduskunnan käsiteltäväksi saattamisen tapa

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittele ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä (”säädös, sopimus tai muu toimi”) on tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat. (HE 1/1998 vp, s. 153)

Perustuslain 97 §:n 1 momentissa säädetään ensiksikin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle toimitettavista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin asioihin liittyvistä selvityksistä. Momentin toisen virkkeen mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Pykälän 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun selvityksen antamiseksi käytetään E-kirjeitä erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä muista EU-asioista. Säännöksen nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Lainsäädäntöehdotuksia edeltävät komission tiedonannot yleensä käsitellään E-asioina. Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettuja selvityksiä on annettu etenkin hallitusten välisten konferenssien tai ns. konventtien käsitellessä perussopimusten muuttamista.

Lissabonin sopimuksen voimaantultua perussopimusten muuttaminen on mahdollista myös yksinkertaistetuissa tarkistusmenettelyissä, joissa muutoksista päätetään Eurooppa-neuvostossa. Lisäksi perussopimuksissa on alakohtaisia ns. *passerelle*-lausekkeita, joiden nojalla perussopimuksia voidaan rajoitetuilta osin muuttaa joko Eurooppa-neuvoston tai neuvoston päätöksellä. Edellä mainituissa menettelyissä on kyse siitä, että yksimielisyyttä neuvostossa edellyttävillä aloilla voidaan siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon tai erityisestä lainsäätämisjärjestyksestä voidaan siirtyä tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 3 kohta, SEUT 81 artiklan 3 kohta, SEUT 153 artiklan 2 kohta, SEUT 192 artiklan 2 kohta, SEUT 312 artiklan 2 kohta ja SEUT 333 artiklan 1 ja 2 kohta). Näissä määräyksissä ei kuitenkaan ole valtuutusta unionin toimivallan laajentamiseksi kyseisillä politiikanaloilla, mikä on mahdollista rikosoikeudellisen yhteistyön alalla SEUT 82 artiklan 2 kohdan d alakohdan, 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan ja 86 artiklan 4 kohdan mukaan. Näistä kahdessa ensimmäisessä tapauksessa päätöksen tekee neuvosto, viimeksi mainitussa Eurooppa-neuvosto.

Nyt käsiteltävänä olevassa aloitteessa on kyse ensimmäisestä valtuutusmenettelylle rakentuvasta EU:n rikosoikeudellisen toimivallan ja samalla unionin lainsäädäntövallan laajentamista koskevasta ehdotuksesta. Asian poikkeuksellisen luonteen vuoksi valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevällä tavalla harkittavana oli se, saatetaanko asia eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetulla valtioneuvoston U-kirjelmällä vai 97 §:ään perustuvalla E-kirjeellä. Eri näkökohtien kokonaisarvioinnin perusteella päädyttiin asian saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä. Menettelytavan osalta on syytä korostaa seuraavia seikkoja:

Komission aloite tähtää EU:n aineellista rikosoikeutta koskevan toimivallan laajentamiseen, josta voi seurata kansalliseen rikoslainsäädäntöön ulottuvia vaikutuksia ja jota voitaneen pitää perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettuna perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvana asiana siitä huolimatta, että oikeusperusta toimivallan laajentamiselle on hyväksytty Lissabonin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä.

Tässä tapauksessa komission tiedonantoon liittyy luonnos EU-rikoslistan laajentamista koskevaksi neuvoston päätökseksi johdantokappaleineen. Komission tiedonanto liitteineen muodostaa kiinteän kokonaisuuden ja listan laajentamista koskevan periaatteellisesti merkittävän aloitteen, jota on ryhdytty käsittelemään EU:n toimielimissä SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa tarkoitetun neuvoston päätöksen aikaansaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on Eurojustin ja Amerikan yhdysvaltojen välisestä yhteistyösopimuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että perustuslain 96 §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (PeVL 60/2006 vp, s. 2).

Vaikka kysymys ei ole vielä varsinaisesta komission lainsäädäntöehdotuksesta, joka on tehtävissä vasta neuvoston päätöksen tekemisen jälkeen, tiedonanto liitteineen koskee vihapuheen ja viharikosten rangaistavaksi säätämistä, joka Suomessa toteutetaan rikoslainsäädännöllä ja joka näin ollen kuuluu lainsäädännön alaan. Jo EU:n toimivallan laajentamista koskevan päätöksen hyväksymisellä otetaan kantaa sääntelyn tarpeellisuuteen EU-tasolla. Komission aloitteen perusteella on myös jossakin määrin jo pääteltävissä, minkälaisia vihapuhetta ja viharikoksia koskevia muutoksia jäsenvaltioita velvoittavaan EU-lainsäädäntöön saattaa tulla. Neuvoston päätöksen johdantokappaleilla myös vaikutetaan päätöstä seuraavan direktiiviehdotuksen sisältöön. Asian saattamisella eduskunnan käsiteltäväksi on tarkoitus varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa sellaisen Euroopan unionissa tehtävän säädöksen valmisteluun, joka sisältönsä puolesta kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen.

4 Komission aloitteeseen liittyviä muita perustuslaillisia näkökohtia

Keskeiseen aihepiiriin liittyvään rikokseen eli rikoslain (39/1889) 11 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi tällaisella toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kiihottaminen kansan-

ryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVM 21/2020 vp, s. 5 ja siinä yhteydessä viitatut valiokunnan aikaisemmat lausunnot).

Viharikoksia on muun kuin vihapuheen tekeminen tiettyihin rikosten kohteena olevien henkilöiden ominaisuuksiin liittyvistä vaikuttimista. Viharikokset loukkaavat rikoksesta riippuen eri tavoin uhriensa perus- ja ihmisoikeuksia. Vihamotiivin katsotaan tekevän rikoksesta tavanomaista vakavamman ja paheksuttavamman, mitä ilmentää rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty koventamisperuste.

Vihapuheella ja viharikoksilla voidaan myös vaikuttaa kielteisesti kohdehenkilöiden ja heidän viiteryhmiensä mahdollisuuksiin käyttää turvattuja perus- ja ihmisoikeuksiaan, jos he rikosten heissä tai viiteryhmissään herättämän pelon, uhkan tai muun vastaavan vaikutuksen vuoksi pidättäytyvät oikeuksiensa käyttämisestä. Tällainen vaikutus voi koskea komission aloitteenkin perusteella esimerkiksi perustuslain 11 §:ssä turvattua oikeutta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa taikka perustuslain 14 §:ssä turvattuja vaali- ja osallistumisoikeuksia.

Vihapuheen ja viharikosten riittävän kattava rikosoikeudellinen sääntely tehostaa tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista. Tällaista vaikutusta komission aloitteella myös tavoitellaan. EU-rikoslistan laajenemisesta vihapuheeseen ja viharikoksiin ei vielä suoraan seuraa mitään vaikutuksia, vaan ne seuraavat mahdollisen neuvoston päätöksen jälkeen valmisteltavasta direktiivistä.

Rikoslainsäädännön käyttämisen mahdollisuuksia vihapuheen sääntelyssä rajoittaa perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvattu sananvapaus, joka perustuslain säännöksen mukaan sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakkoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii rikoslainsäädäntöön perustuvan sananvapauden jälkikäteisen valvonnan. Sitä onkin toteutettu säätämällä rangaistavaksi useita julkisella viestinnällä toteutettavia rikoksia, mukaan lukien jo mainittu rikoslain 11 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetty kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Myös vihapuheen ja siihen liittyen sananvapauden kannalta merkityksellinen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvä sananvapauden väärinkäytön kielto.

Sananvapauden rikoslain käyttöä rajoittava merkitys tuodaan esiin komission aloitteessa. Neuvoston päätöksen luonnoksen johdantokappaleen 10 mukaan vihapuheen kriminalisoimaan vaativan unionin lainsäädännön olisi oltava oikeasuhtaista ja tulisi kunnioittaa sananvapauden olennaista sisältöä.

Sananvapauden rikosoikeuden käyttöä rajoittavaan merkitykseenkin liittyy rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (perustuslain 8 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla), joka edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. 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. Sen valmistelua silmällä pitäen on kuitenkin aihetta jo nyt korostaa rikoslainsäädännön tarkkarajaisuuden vaatimusta, joka valtioneuvoston kannan mukaan voitaisiin todeta neuvoston päätöksen johdantokappaleissa.