Tuomas Ojanen

9.2.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 76/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi

Tiedonannon ja sen liitteen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi U- kirjelmällä

1. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että asian saattamisessa eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvostossa on harkittu sitä, tulisiko asiassa noudattaa perustuslain 96 §:ssä vai 97 §:ssä säädettyä menettelyä.
2. Perustuslakivaliokunta on linjannut perustuslain 96 ja 97 §:n keskinäissuhteita muun muassa lausunnossa PeVL 6/2020 vp etenkin siitä näkökulmasta, miten ne tosiasiassa varmistavat eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa sellaisten EU-asioiden valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Tuolloin asia oli tosin sikäli toisenlainen kuin nyt, että asiassa valtioneuvosto oli pitkään pyrkinyt varmistamaan eduskunnan mahdollisuuden vaikuttaa asetusehdotuksen valmisteluun vain perustuslain 97 §:n mukaisilla E-kirjelmillä, vaikka asetusehdotuksessa oli sinänsä selvästi kysymys perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetusta, eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta EU-säädösehdotuksesta (ks. tarkemmin PeVL 6/2020 vp).
3. Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.
4. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2020 vp, samoin kuin perustuslain esitöiden (ks. HE 1/1998 vp, s. 153), valossa valtioneuvoston velvollisuutena on käyttää perustuslain 96 §:n mukaista U-kirjelmää tilanteessa, jossa on kysymyksessä perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetusta ehdotuksesta.
5. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 96 §:n 1 momenttia on tulkittu laajasti eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Perustuslain 96 §:n 1 momentin soveltamisalaan on katsottu kuuluvan esimerkiksi sellaisetkin sopimus- tms. ehdotukset, jotka ovat kylläkin unionin perussopimuksien mukaisen unionin toimielin- ja päätösvaltarakenteen ulkopuolella, mutta joilla on kuitenkin ollut kiinteä ja vahva liityntä Euroopan unioniin (esim. PeVL 1/2011 vp ja PeVP 11/2011 vp).
6. Perustuslain 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava: säännöksessä edellytetään, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täyttyessä.
7. Perustuslain 96 §:n keskeisenä tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta siten, että eduskunta ottaa kantaa asiaan ennakollisesti ja

tosiasiallisesti, eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa.

8. Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, mitä toteutetaan ns. E-kirjelmällä. E-kirjelmiä on käytetty erityisesti silloin, kun kyse on ollut periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä muista kuin perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetuista asioista. Perustuslain 97 §:n nojalla on usein annettu tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettujen säädösehdotusten antamista.
9. Käsillä olevassa asiassa komission tiedonanto liitteineen koskee vihapuheen ja viharikosten rangaistavaksi säätämistä. Liitteenä olevalla neuvoston päätöksellä ei kuitenkaan vielä tehtäisi jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavia sisällöllisiä muutoksia Euroopan unionin rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön, vaan ne seuraisivat vasta mahdollisessa toisessa vaiheessa tehtävästä direktiiviehdotuksesta. Neuvoston päätöksellä olisi kuitenkin kiinteä ja vahva yhteys sitä verraten todennäköisesti seuraavaan, direktiivin muodossa olevaan lainsäädäntöehdotukseen, koska päätöksellä käytettäisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa neuvostolle annettua valtuutta laajentaa unionin toimivaltaa myöhemmin tehtävän direktiiviehdotuksen antamisen mahdollistamiseksi.
10. SEUT 83 artiklassa on kyse aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä, joka on yksi rikosoikeudellisen yhteistyön muoto unionissa. Artiklan mukaan rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa 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. Artiklassa luetellaan tyhjentävästi ne rikollisuuden alat, joilla kyseisiä yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa. Nämä alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Mainitut rikollisuuden alat ovat niin sanottuja eurorikoksia. Artiklassa säädetään myös siitä, että rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät kohdassa tarkoitetut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.
11. Komission tiedonannon perusteella on jo nyt ainakin jossain määrin pääteltävissä, minkälaisia vihapuhetta ja viharikoksia koskevia muutoksia jäsenvaltioita velvoittavaan EU-lainsäädäntöön tulisi. Tässä suhteessa merkitystä on myös neuvoston päätösluonnoksen johdantokappaleilla, jotka voivat vaikuttaa päätöstä seuraavan direktiiviehdotuksen sisältöön.[1]

[1] Tosin sen paremmin päätöksen kuin direktiivinkään johdanto-osalla ei olisi EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen” (ks. esim. asia C-308/97, *Manfredi*, tuomio 25.11.1998, Kok., s. I-7685, 30 kohta; asia C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor*, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-10095, 32 kohta ja asia C-134/08, *Tyson Parketthandel*, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2875, 16 kohta).

12. Sekä neuvoston päätöstä että myöhempää direktiiviehdotusta voidaan pitää merkittävänä varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, kuten myös valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee (ks. jakso 6). Viharikosten ja laittoman vihapuheen aktiivinen torjuminen rikosoikeudellisin keinoin on erityisen merkityksellistä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien, vähemmistöjen oikeuksien sekä sananvapauden kannalta. Lisäksi EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentaminen rikosoikeudessa on merkityksellistä perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta, mistä osaltaan kertoo sekin, että että SEUT 83 artikla oli aikanaan yksi monista perusteistä hyväksyä ja voimaansaattaa ns. Lissabonin sopimus supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL13/2008 vp). Asian periaatteellista merkitystä ilmentää myös se, että SEUT 83 artiklan mukaan neuvoston on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti.
13. Kuten edellä on todettu, perustuslain 96 §:n keskeisenä 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. Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on erityisesti turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta siten, että eduskunta ottaa kantaa asiaan ennakollisesti ja tosiasiallisesti, eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa. Kun lisäksi otan huomioon sekä neuvoston päätöksen että sen jälkeen mahdollisesti annettavan direktiiviehdotuksen erityisen merkityksen sekä perustuslain että Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta, pidän perusteltuna neuvoston päätöstä perustelevan komission tiedonannon ja siihen kiinteästi liittyvän neuvoston päätöksen luonnoksen saattamista eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisesti valtioneuvoston U-kirjelmällä. Viime kädessä kysymys on eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta, mille käsillä oleva U-kirjelmä antaa reaaliset edellytykset.

Komission tiedonanto ja tiedonannon liite neuvoston päätöstä koskevaksi luonnokseksi

14. Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty asianmukaisesti selkoa tiedonannosta ja sen liitteenä olevasta neuvoston päätökseksi johdantokappaleineen, jossa pitkälti toistetaan tiivistetysti jo tiedonannossa todettuja EU-rikoslistan laajentamisen perusteita.
15. Kuten sekä tiedonannosta liitteineen että niistä selkoa tekevästä valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, vihapuhe ja viharikokset ovat erityisen vakavia rikollisuuden muotoja, joilla on huomattavan haitallisia vaikutuksia yksilöihin ja yhteiskuntaan, ja jotka ovat vastoin yhtä hyvin EU:n yhteisiä arvoja ja unionin perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia kuin Suomen valtiosäännön perusteita ja perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Vihapuhe ja viharikokset ovat myös vastoin Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia erityisesti siltä osin kuin ne kieltävät syrjinnän ja turvaavat erilaisten vähemmistön oikeuksia.
16. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, vihapuhe ja viharikokset ovat merkittävästi lisääntyneet Euroopan unionissa ja muulla maailmassa. Niillä on myös vahva rajat ylittävä ulottuvuus. Nämä seikat perustelevat nimenomaan unionitasoisia toimien tarvetta, kuten valtioneuvoston kirjelmästäkin tulee esiin.

17. Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.
18. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 15/2021 vp, kappale 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).
19. Edellä esitetyistä syistä käsillä olevaan asiakokonaisuuteen on syytä suhtautua perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta lähtökohtaisesti myönteisesti, vaikka Suomessa on sinänsä suhtauduttu EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen verraten varauksellisesti, koska rikosoikeutta on pidetty läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana.
20. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että tiedonannossa komission esittää EU-rikoslistan täydentämiselle riittäviä perusteita SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 ja alakohtien mukaisesti.
21. Muutoinkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä valtioneuvoston kantaan. Valiokunnan lausunnossa olisi kuitenkin perusteltua painottaa erityisesti sitä,

    - että vihapuheen ja viharikosten rikosoikeudellinen sääntely toteuttaa tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaa;
    - että tällaisella sääntelyllä on erityinen merkitys perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn ja perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta, samoin kuin vastaavia seikkoja turvaavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Tässä yhteydessä on huomioitava, että yhdenvertaisuudella ja erityisesti syrjinnän kiellolla on keskeinen asema Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Syrjintäkieltojen erityistä merkitystä osoittaa myös se, että YK:n KP-sopimuksen 4 artiklan 1 kappale kieltää syrjinnän sellaisissakin kriisioloissa, jotka tietyin edellytyksin oikeuttavat poikkeamisen valtaosasta ihmisoikeuksia;
    - että EU-rikoslistan laajentaminen SEUT 83 artiklan mukaisesti on perusteltua sinällään pitää poikkeuksellisena menettelynä; ja
    - että erityisesti sananvapauteen ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen liittyvät näkökohdat on systemaattisesti huomioitava EU-rikoslistan laajentamisen jälkeisen direktiiviehdotuksen valmistelussa ja edelleen vihapuheen ja viharikosten rangaistavuuden sääntelyssä. Samalla on kuitenkin tiedostettava, että esimerkiksi sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen – joihin käsillä olevat EU-sääntelyn täydentämistarpeet pääosin liittyvät - perustuva vihapuhe ei nauti perustuslain, unionin

perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista sananvapauden suojaa.