Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.2.2022

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oleva valtioneuvoston U-kirjelmä koskee Euroopan komission 9.12.2021 antamaa tiedonantoa, jossa esitetään perustelut sille, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa olevaa ns. EU-rikoslistaa laajennettaisiin kattamaan vihapuhe ja viharikokset. Tiedonannon liitteenä on komission aloite neuvoston päätökseksi vihapuheen ja viharikosten lisäämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikollisuuden aloihin. Ehdotetun neuvoston päätöksen 1 artikla kuuluu seuraavasti: ”Vihapuhe ja viharikokset ovat SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikollisuuden ala.”

1. U-kirjelmän käyttäminen komission tiedonannon saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi

Lausuntopyynnössään perustuslakivaliokunta pyytää kiinnittämään valtiosääntöisessä arviossa kirjelmän asiallisen sisällön lisäksi huomiota kirjelmän otsikon ”Tiedonannon ja sen liitteen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä” alla mainitusta menettelystä. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että kysymyksessä on luonteeltaan poikkeuksellinen asia, jolla on läheinen yhteys mahdolliseen myöhempään komission lakiehdotukseen. Kirjelmän mukaan komission tiedonanto liitteineen koskee vihapuheen ja viharikosten rangaistavaksi säätämistä, mikä Suomessa toteutetaan rikoslainsäädännöllä. Nyt kysymyksessä olevalla neuvoston päätöksellä ei vielä tehtäisi jäsenvaltioita velvoittavia sisällöllisiä muutoksia Euroopan unionin rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön, vaan ne seuraisivat mahdollisessa toisessa vaiheessa tehtävästä direktiiviehdotuksesta. Neuvoston päätöksellä on kuitenkin EU:n lainvalmisteluprosessissa kiinteä yhteys sitä seuraavaan lainsäädäntöehdotukseen, sillä päätöksellä käytettäisiin SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa neuvostolle annettua valtuutta laajentaa unionin toimivaltaa niin, että tuleva lainsäädäntöehdotus olisi mahdollinen. Lisäksi komission aloitteen

perusteella on jo jossakin määrin pääteltävissä, minkälaisia vihapuhetta ja viharikoksia koskevia muutoksia jäsenvaltioita velvoittavaan EU-lainsäädäntöön saattaa tulla. Tärkeä merkitys on neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappaleilla, joilla vaikutetaan päätöstä seuraavan direktiiviehdotuksen sisältöön. Vaikka lainsäädäntöehdotuksia edeltävät komission tiedonannot yleensä käsitellään E-asioina, tässä asiassa on valtioneuvoston kirjelmän mukaan päädytty asian periaatteellinen tärkeyskin huomioon ottaen neuvoston päätöstä perustelevan komission tiedonannon ja siihen kiinteästi liittyvän neuvoston päätöksen luonnoksen saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston U-kirjelmällä (ks. kirjelmän s. 4).

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. Valtioneuvoston on perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan toimitettava kirjelmällään (U-kirjelmä) 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 96 §:n 1 momentin esitöiden mukaan säännöksen 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 siten tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat (HE 1/1998 vp, s. 153, ks. myös PeVL 30/2020 vp, s. 15).

Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee saada selvitys muiden kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien asioiden valmistelusta Euroopan unionissa pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan. Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Tällaista E-kirjettä on käytetty eduskunnan ennakolliseen informoimiseen etenkin periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista (PeVL 30/2020 vp, s. 16).

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut perustuslain 96 §:n mukaisen U-kirjelmän ja 97 §:n mukaisen E-kirjeen suhdetta. Valiokunta on korostanut, että komission annettua virallisen ehdotuksensa valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa eduskunnalle viipymättä U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n tarkoittamassa menettelyssä. Valiokunta on painottanut, että perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:n erilaisen soveltamisalan

perusteella valtioneuvostolla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan suhteen (PeVL 30/2020 vp, s. 16).

Nyt käsiteltävänä olevan valtioneuvoston kirjelmän tarkoittama komission tiedonanto ei vielä merkitsisi jäsenvaltioita velvoittavia sisällöllisiä muutoksia Euroopan unionin rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön, vaan ne seuraisivat mahdollisessa toisessa vaiheessa tehtävästä direktiiviehdotuksesta. Tämän seikan voisi katsoa perustelevan sitä, että komission tiedonanto olisi annettu eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä eikä U-kirjelmällä. Nähdäkseni käsillä olevassa asetelmassa päätyminen U-kirjelmän käyttämiseen on kuitenkin ollut valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua. Kyse on nimittäin poikkeuksellisesta EU:n perussopimustasolla määritellystä kaksivaiheisesta asetelmasta, jossa ensimmäisessä vaiheessa laajennetaan neuvoston päätöksellä EU-rikosten listaa ja toisessa vaiheessa toteutetaan tarkempi EU-tason kriminalisointi tältä osin direktiivillä.

SEUT 83 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä 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. Nämä rikollisuuden alat ovat 1 kohdan 2 alakohdan luettelon mukaan 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.

Neuvoston päätös, josta komission on tehnyt aloitteen, on käytännössä erittäin merkittävä. Siinä SEUT 83 artiklan luetteloa EU-rikoksista ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan vihapuheen ja viharikokset. Tämän päätöksen tekeminen on oikeudellinen edellytys sille, että neuvosto ja parlamentti voivat näillä aloilla säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Komission tiedonannon liitteenä on selkeä artiklamuotoon kirjoitettu ehdotus neuvoston päätökseksi. Neuvoston päätös toteutuessaan laajentaa SEUT 83 artiklan EU-rikosten luetteloa ja siten EU:n rikosoikeudellisen sääntelyn soveltamisalaa. Tässä mielessä neuvoston päätös on jopa perustavanlaatuisempi laajentaessaan EU-rikoslainsäädännön soveltamisalaa kuin mahdollinen myöhempi asiaa koskeva direktiivi. Pidän selvänä, että jo neuvoston

tiedonannon on tällaisessa asetelmassa katsottava perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoittamalla tavalla sisältävän ehdotuksen sellaiseksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. U-kirjelmän käyttämistä perustelee vahvasti myös perustuslain 96 §:n perustarkoitus varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kaikkien niiden EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun, joka 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).

2. Näkökohtia tiedonannon aineellisesta sisällöstä

Oikeudellisena edellytyksenä viharikosten ja vihapuheen sisällyttäminen SEUT 83 artiklan tarkoittamien EU-rikosten listaan on ensinnäkin, että kyse on erityisen vakavasta rikollisuudesta. Toiseksi kyseisen rikollisuuden tulee olla luonteeltaan rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Komission ehdotuksessa perustellaan mielestäni asianmukaisesti näiden vaatimusten täyttyminen. Tarve laajentaa EU-rikosten luetteloa vihapuheella ja viharikoksilla on perusteltavissa viestintäteknologian kehityksellä, joka on mahdollistanut viharikosten leviämisen ilmiöinä yli rajojen.

Komission tiedonannon liitteenä olevan neuvoston päätösehdotuksen johdannon 9 kappaleen mukaan vihapuhe ja viharikokset heikentävät unionin perusoikeuksia ja -arvoja, erityisesti ihmisarvoa ja tasa-arvoa. Lisäksi ne aiheuttavat haittaa paitsi yksittäisille uhreille myös laajemmille yhteisöille ja koko yhteiskunnalle, muun muassa vaikuttamalla tukahduttavasti sananvapauteen. Ne haittaavat moniarvoisuutta ja suvaitsevaisuutta johtamalla polarisaatioon ja vaikuttamalla kielteisesti julkiseen keskusteluun ja demokratian toteutumiseen. Johdannon 10 kappaleessa korostetaan toisaalta sananvapauden merkitystä vihapuhetta koskevan sääntelyn yhteydessä: Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa, ja se on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivistä. Vihapuheen määrittäminen rikokseksi on välttämätöntä muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi ja unionin tunnustamien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaiken unionin lainsäädännön, jolla jäsenvaltioita vaaditaan kriminalisoimaan vihapuhe ja joka siten vaikuttaa sananvapauteen, olisi oltava oikeasuhteista, ja siinä olisi kunnioitettava sananvapauden olennaista sisältöä.

Nähdäkseni komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi on varsin tasapainoisesti otettu huomioon sääntelyyn liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat (ihmisarvo, tasa-arvo, sananvapaus). Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa, että ehdotettu neuvoston päätös ei johdannon 16 kappaleen mukaan vaikuta toimiin, joita voidaan toteuttaa toisessa vaiheessa. Sillä ei etenkään estetä tai ennakoida myöhemmin ehdotettavan sekundaarilainsäädännön soveltamisalaa ja sisältöä. Siten tässä vaiheessa ei ole vielä kysymys EU:n rikosoikeudellisen sääntelyn substanssista, vaan ainoastaan kyseisen sääntelyn soveltamisalan lähtökohtaisesta laajentamisesta koskemaan viharikokset ja vihapuheen.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta komission tiedonantoon on nähdäkseni asianmukainen eikä tiedonannon liitteenä olevaan ehdotukseen neuvoston päätökseksi sisälly oman arvioni mukaan valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.