

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n demokratiatoimintasuunnitelmasta

Valtioneuvoston selvitys: Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020-2025, komission tiedonanto

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n demokratiatoimintasuunnitelmasta (E 12/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020—2025, komission tiedonanto (E 18/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Päivi Pietarinen, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Katriina Nousiainen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Jasmiina Jokinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio

Viitetiedot

EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa sekä EU:n seksuaalivähemmistöjen oikeuksia koskevaa strategiaa käsitellään myös valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp). Lakivaliokunta on antanut selonteosta erillisen lausunnon (LaVL /2021 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus E 12/2021 vp

Komissio on 3.12.2020 antanut tiedonannon Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmasta (European Democracy Action Plan, COM(2020) 790 final). Toimintasuunnitelma muodostaa laajan kokonaisuuden. Se jakautuu kolmeen aihealueeseen, joita ovat vaalien luottavuuden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen, tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden vahvistaminen sekä disinformaation torjuminen. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan sekä uusia toimia että nykyisten toimien tehostamista demokratian edistämiseksi.

Komissio aikoo toteuttaa EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa vaiheittain ja saada sen päätökseen vuotta ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja, jotka järjestetään vuonna 2024. Vuonna 2023 komissio arvioi saavutettua edistystä ja lisätoimien tarvetta.

Ehdotus E 18/2021 vp

Komissio on 12.11.2020 antanut tiedonannon Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020—2025 (COM(2020) 698 final).

Komission HLBTIQ-henkilöiden (homot, lesbot, biseksuaalit, transihmiset ja intersukupuoliset, queerit) tasa-arvoa koskeva strategia 2020—2021 sisältää neljä pääkokonaisuutta: syrjinnän torjunta, turvallisuuden varmistaminen, HLBTIQ-henkilöiden osallisuutta edistävän yhteiskunnan rakentaminen sekä HLBTIQ-ihmisten yhdenvertaisuuden edistäminen kaikkialla maailmassa. Näiden kokonaisuuksien alla komissio tulee toteuttamaan kohdennettuja toimenpiteitä, mukaan lukien erilaiset lainsäädännölliset aloitteet.

Komissio tulee seuraamaan strategian toimien täytäntöönpanoa, raportoimaan niiden edistymisestä sekä muokkaamaan niitä tarvittaessa. Komissio esittelee puoliväliarvion toimenpiteistä vuonna 2023.

Valtioneuvoston kanta E 12/2021 vp

Yleistä

Suomi pitää komission tiedonantoa EU:n demokratiatoimintasuunnitelmasta hyvin tervetulleena ja erittäin ajankohtaisena. Suomi on osallistunut aktiivisesti toimintasuunnitelman valmistelua koskeviin keskusteluihin komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa, ja yhtyy siinä esitettyyn laajaan näkökulmaan demokratian vahvistamisesta, jolle toimintasuunnitelma antaa hyvät puitteet.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että kansalaisille on annettu mahdollisuus osallistua toimintasuunnitelman valmisteluun muun muassa komission toteuttamalla julkisella kuulemisella. Avoimen ja osallistavan demokratian kehittäminen on ollut pitkään myös kansallisen demokratiapolitiikan lähtökohtana Suomessa. Hallitus on käynnistänyt vuoteen 2025 ulottuvan demokratiaohjelman toteuttamisen.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

Suomi on EU-politiikassaan korostanut, että demokratia, oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet ovat toisiinsa sidoksissa, toisistaan riippuvaisia ja toisiaan vahvistavia. Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että kaikilla kansalaisilla tulee olla oikeus ja keinoja osallistua turvallisesti EU:n demokraattiseen päätöksentekoon. Kun turvataan kaikille yhtäläiset oikeudet ja osallistumisoikeudet, voidaan rakentaa osallistavia ja kestävyyskyisiä yhteiskuntia, joissa kaikki saavat äänensä kuuluviin. Avoimuus ja sananvapaus ovat keskeisiä demokratian elementtejä.

Demokratiakehityksen, ihmisoikeuksien turvaamisen ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen lähtökohtana on vapaa kansalaisyhteiskunta. Sen toimintaedellytyksiä tulee edistää tasa-arvoisella ja laadukkaalla koulutuksella ja mediakasvatuksella sekä vahvistamalla osallisuutta muun muassa nuorison, urheilun, taiteen ja kulttuurin sektoreilla.

Suomi näkee, että vaikuttavien demokratiaa edistävien toimien kehittäminen ja toimeenpano edellyttävät laaja-alaista yhteistyötä eri sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa demokraatiotoimintasuunnitelman toimeenpanossa.

Vaalien luotettavuuden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen

Suomi on jo pitkään pitänyt tärkeänä, että EU tehostaa hybridiuhkien torjuntaa ja yhteiskunnan kriisinkestokykyä, ja kiinnittänyt tässä yhteydessä huomiota siihen, että epäasiallinen vaalivaikuttaminen on vakavasti otettava uhka, joka toteutuessaan aiheuttaa epäluottamusta vaalijärjestelmää ja koko demokratian toimivuutta kohtaan. On tärkeää vahvistaa kriisinkestävyyttä suojelemalla demokraattisia instituutioita lisäämällä demokraatiakasvatusta, vahvistamalla kansalaisten kriittistä medialukutaitoa ja varmistamalla median moninaisuus.

On myös aiheellista kohdennetusti varautua vaalien ja niihin liittyvien kampanjoiden aikana disinformaation torjuntaan. Suomi kannattaa EU-maiden vaaliviranomaisten yhteistyön kehittämistä Euroopan vaaliyhteistyöverkoston työn pohjalta, jotta vaaliprosessien häiriönsietokykyä ja suojautumista kyberhyökkäyksiltä voidaan yhteistyöllä kehittää. Uuden yhteistyömekanismin toiminnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon jäsenvaltioiden vaalijärjestelmien erilaisuus ja kansalliset vaalilainsäädännöt.

Suomi suhtautuu avoimesti eurooppalaisten poliittisten puolueiden rahoitusta koskevan sääntelyn uudistamiseen sääntelyn toimivuudesta annetun raportin pohjalta. Vaaleja koskevan EU-lainsäädännön osalta Suomi korostaa jatkuvuutta. Tuleviin toimintasuunnitelmassa mainittuihin lainsäädäntöehdotuksiin otetaan kantaa erikseen.

Suomi tukee myös komission yleistä tavoitetta demokraattisen ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi jo olemassa olevien instrumenttien kuten eurooppalaisen kansalaisaloitteen ja kuulemismenettelyiden sekä kehitettävien uusien instrumenttien pohjalta.

Suomi pitää tärkeänä puuttumista laittomaan vihapuheeseen ja korostaa, että tulokset vihapuheen torjuntaa koskeviin käytännesääntöihin perustuvasta työstä ovat parantuneet jatkuvasti.

Rikosoikeuden alalla keskeisintä laittoman vihapuheen torjumisessa on EU:n rasismipuitepäättöksen tehokas täytäntöönpano. Suomi suhtautuu varauksellisesti lisäharmonisointiin EU:n rikos-

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

oikeuden alalla vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi, ja ottaa tätä koskeviin mahdollisiin ehdotuksiin kantaa tapauskohtaisesti. Suomi arvioi komission suunnitelmia tarkemmin HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvostrategiaa koskevassa e-kirjeessä.

Suomi pitää tärkeänä, että väkivaltaista ekstremismia estetään ja terrorismia torjutaan riippumatta taustalla vaikuttavasta ideologiasta, ja että kaikki kansalliset ja kansainväliset väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjuntatoimet toteutetaan kunnioittaen perus- ja ihmisoikeuksia ja että ne ovat kansainvälisen oikeuden mukaisia.

Tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden vahvistaminen

Suomi suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen aloitteesta prosessilainsäädännön harmonisoinnista strategisessa häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden (niin sanottujen SLAPP-kanteiden) torjumiseksi. Sen sijaan Suomi katsoo, että toimittajien ja kansalaisyhteiskunnan vaikuttajien etuja palvelisi esimerkiksi komission tiedonanto, jossa selostettaisiin tapahtuneita väärinkäytöksiä, kuvattaisiin malleja väärinkäytösten estämiseksi ja kannustettaisiin jäsenvaltiota tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin ongelman torjumiseksi.

Suomi kannattaa tavoitetta median moninaisuuden ja moniarvoisuuden lisäämiseksi. Komission toimet näyttäisivät tukevan myös kansallisia, samoihin päämääriin tähtäviä toimia. Muun muassa uudistettu sähköisen viestinnän palvelulaki velvoittaa audiovisuaalisten sisältöpalvelujen tarjoajat ilmoittamaan tiedot omistusrakenteestaan.

Disinformaation ja ulkomaisen puuttumisen sekä vaikutusoperaatioiden torjuminen

Kyky tunnistaa disinformaatiota ja muuta informaatiovaikuttamista ja torjua näiden kielteisiä vaikutuksia on olennainen osa sekä EU:n että jäsenvaltioiden valmiuksien vahvistamista hybridiuhkien torjunnassa. Informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitteena on puolustaa avointa ja demokraattista yhteiskuntajärjestelmää. Siksi vahingollisen vaikuttamistoiminnan torjumiseksi tehtävien toimien on aina kunnioitettava perusvapauksia ja -oikeuksia. Suomi pitää tärkeänä myös laajaa yhteistyötä eri kumppanitahojen ja kumppanimaiden kanssa (muun muassa EJ 12/2020 vp: korkean edustajan ja komission yhteinen disinformaatiota koskeva tiedonanto).

Disinformaatio ja muu informaatiovaikuttaminen horjuttavat kansalaisten luottamusta avoimeen ja demokraattiseen yhteiskuntajärjestelmään. Verkkoalustoilla on merkittävä rooli disinformaation leviämässä. Digitaalisia palveluja koskeva komission asetusehdotus (Digital Services Act, DSA) sisältää disinformaation ja muun informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitetta koskevia useita palveluntarjoajien velvollisuuksia ja toimenpiteitä, joihin valtioneuvosto ottaa kantaa asiaa koskevassa U-kirjelmässä. Lisäksi Suomi tukee komission aikomusta alustayhtiöiden disinformaation torjuntaa koskevien yhteisten käytännesääntöjen uudistamisesta ja vahvistamisesta yhteissääntelyn pohjalta. Nykyisten käytännesääntöjen noudattamisessa on havaittu ulkoisessa evaluoinnissa merkittäviä puutteita.

Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n ja jäsenvaltioiden valmiuksien parantamista hybridi-vaikuttamisen ja disinformaation torjumiseksi ja suhtautuu myönteisesti aikomuksiin kehittää EU:n toimia ulkomaisen puuttumisen ja vaikutusoperaatioiden torjumiseksi. Suomi pitää tarpeel-

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

lisena perusteellista neuvoston sisäistä keskustelua keinovalikoimasta vastata unioniin ja jäsenvaltioihin kohdistuvaan vihamieliseen toimintaan, mukaan lukien toimintasuunnitelmassa mainitut uudet välineet, kuten pakotteet. Olemassa oleva diplomaattinen keinovalikoima kyberuhkien alalla voi toimia tässä inspiraationa.

Suomi kannattaa Euroopan ulkosuhdehallinnon strategisten viestintätoimien vahvistamista ja EU:n tuen jatkamista kolmansille maille ulkoisiin disinformaatiouhkiin vastaamiseksi sekä tietoisuuden lisäämistä eurooppalaisista arvoista ja EU:n tuella toteutetuista hankkeista, erityisesti eurooppalaisilla naapuruus- ja laajentumisalueilla. Samoin suunnitelmat koordinaation kehittämisestä (mukaan lukien uusi protokolla disinformaation torjuntaan) ja disinformaation vastaisten hankkeiden tukemisesta eri EU-ohjelmien avulla ovat kannatettavia.

Valtioneuvoston kanta E 18/2021 vp

Yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen on Suomelle keskeinen prioriteetti. EU:n toimia rasismien ja syrjinnän torjumiseksi tulee tehostaa. Suomi pitää EU:n uutta seksuaalivähemmistöjen oikeuksia koskevaa strategiaa tärkeänä askeleena seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeuksien edistämiseksi EU:ssa.

Suomi pitää tärkeänä, että syrjintää torjutaan kaikilla sektoreilla ja kaikilla tasoilla, myös EU:n omissa toimielimissä. Euroopan unionin tulee olla eturivissä suojelemassa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten oikeuksia.

Suomi tukee komission tavoitetta yhdenvertaisuuden valtavirtaistamisesta EU:n toiminnassa niin, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen syrjinnän vastainen ja yhdenvertaisuutta edistävää toimintaa tullaan huomioimaan kaikissa EU:n menettelytavoissa, lainsäädännössä ja rahoitusohjelmissa.

Strategia on hyvin linjassa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kanssa.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö on keskeinen HLBTIQ-oikeuksien turvaaja sekä kansallisesti että EU-tasolla. Suomi on tukenut pitkään neuvoteltua yhdenvertaisuusdirektiivin aikaansaamista. Suomi pitää komission tavoin tärkeänä myös turvata yhdenvertaisuuselinten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Suomi korostaa viranomaisten osaamista ja tietoisuutta vähemmistöjen kohtaamisesta ja erityistarpeista. Tämän tavoitteen toimeenpano vaatii määrätietoisia ja suunnitelmallisia toimia. EU-tasolla Suomi korostaa EU:n perusoikeusviraston täysimääräistä hyödyntämistä syrjintää koskevan tiedon tuottajana.

Suomi toimii EU:ssa aktiivisesti ja järjestelmällisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja muun muassa niitä koskevan vakiintuneen terminologian, kuten "sukupuolten tasa-arvo", ylläpitämiseksi. Tämä on entistä tärkeämpää, kun universaalien ihmisoikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon kyseenalaistaminen on lisääntynyt Euroopassa.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

Komission tavoin valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. EU:n monivuotisen rahoituskehityksen (2021—2027) osana oleva Kansalaisia, tasa-arvoa, perusoikeuksia ja arvoja koskeva rahoitusohjelma (Citizens, Equality, Rights and Values/ CERV) on keskeinen instrumentti, jolla komissio pyrkii tukemaan eri tasoilla toimivia kansalaisjärjestöjä ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusalan rahoitusohjelmilla tuetaan valtioneuvoston toistuvasti korostamien periaatteiden ja tavoitteiden toteuttamista unionissa, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. Oikeusalan rahoitusohjelmista on aiemmin informoitu eduskuntaa (U 60/2018 vp ja UJ 46/2020 vp).

Komission tavoin Suomi pitää seksuaalivähemmistöjen turvallisuuden varmistamista ensiarvoisen tärkeänä. Suomi pitää tärkeänä, että vihapuhetta ja viharikoksia torjutaan unionitasolla tehokkaasti, ja korostaa digitaalisia palveluja koskevan asetusehdotuksen merkitystä sekä yhteistyötä tietoyhteiskunnan palveluntarjoajien kanssa.

Rikosoikeuden alalla keskeisintä laittoman vihapuheen torjumisessa on EU:n rasismipuitepäätöksen tehokas täytäntöönpano. Suomi suhtautuu varauksellisesti lisäharmonisointiin EU:n rikosoikeuden alalla vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi, mutta ottaa tätä koskeviin mahdollisiin ehdotuksiin kantaa tapauskohtaisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:n rikosoikeudellinen toimivalta on tarkoin määritelty. On tärkeää, että harkitessaan EU:n toimivaltaan kuuluvien rikosten listan laajentamista vihapuheeseen ja viharikoksiin, komissio kiinnittää erityistä huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja jäsenvaltioiden kuulemiseen sekä perussopimusten asettamiin rajoihin. Viharikokset ja vihapuhe ovat ilmiöitä, joiden yleinen, sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioiva ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi EU-tasolla olla hyvin haastavaa. EU-tasoinen määritelmien ja rangaistusasteikkojen harmonisointi voi myös olla vaikeasti yhteensovitettavissa kansalliseen oikeusjärjestykseen. On myös tarkemmin arvioitava, voidaanko näitä ilmiöitä oikeudellisesti täysin rinnastaa SEUT 83 artiklassa lueteltuihin rikoksiin, kuten terrorismiin tai ihmiskauppaan. Kyseessä olisi ensimmäinen kerta, kun tätä luetteloa täydennettäisiin, ja EU:n toimivaltaa näin laajennettaisiin. Suomen alustava suhtautuminen on siten varautunut, mutta Suomi tarkastelee komission mahdollista ehdotusta tarkemmin ja ottaa siihen kantaa aikanaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission EU:n demokratiatoimintasuunnitelma korostaa demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia Euroopan unionin perustana. Toimintasuunnitelman mukaan demokratia tarvitsee aktiivista puolustamista. Siinä ehdotetaan sekä uusia toimia että nykyisten toimien tehostamista demokratian edistämiseksi.

Komission HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020—2021 sisältää neljä pääkonaisuutta: syrjinnän torjunta, turvallisuuden varmistaminen, HLBTIQ-henkilöiden osallisuutta edistävän yhteiskunnan rakentaminen sekä HLBTIQ-ihmisten yhdenvertaisuuden edistäminen

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

kaikkialla maailmassa. Näiden kokonaisuuksien alla komissio tulee toteuttamaan kohdennettuja toimenpiteitä, mukaan lukien erilaiset lainsäädännölliset aloitteet.

EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa sekä EU:n seksuaalivähemmistöjen oikeuksia koskevaa strategiaa käsitellään myös valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp). Laki-valiokunta on antanut selonteosta erillisen lausunnon (LaVL 6/2021 vp).

Lakivaliokunta suhtautuu EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaan samoin kuin tasa-arvostrategiaan yleisesti ottaen myönteisesti. On tärkeää, että yhdenvertaisuutta tarkastellaan yhteiskunnassa laajasti ja syrjinnän vastaista työtä tehdään mahdollisimman monella eri rintamalla.

Valtioneuvoston kirjelmistä ilmenee, että komission tarkoituksena on toteuttaa toimia muun muassa siviiliprosessioikeuden ja rikosoikeuden alalla. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan kyseisiin suunnitelmiin. Rikosoikeuden alaa koskevia toimia käsitellään sekä EU:n demokratiatoimintasuunnitelmassa että tarkemmin tasa-arvostrategiassa. Tämän vuoksi lakivaliokunta on käsitellyt demokratiatoimintasuunnitelmaa ja tasa-arvostrategiaa koskevia valtioneuvoston kirjelmiä yhdessä ja antaa niistä yhteisen lausunnon.

Strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet

EU:n demokratiatoimintasuunnitelman mukaan komission tarkoituksena on esittää vuonna 2021 aloite journalistien ja kansalaisyhteiskunnan suojaamiseksi strategisilta häirintätarkoituksessa nostetuilta kanteilta (jäljempänä SLAPP-kanteet, Strategic Lawsuit Against Public Participation). SLAPP-kanteet ovat saadun selvityksen mukaan erityinen häirinnän muoto, jota käytetään yhä enemmän journalisteja ja muita yleisen edun suojaamiseen osallistuvia tahoja vastaan. Tällaiset kanteet ovat liioiteltuja ja perusteettomia, ja niiden tarkoituksena on rajoittaa arvostelua esittäneen henkilön sananvapautta, pelotella häntä tai hiljentää hänet.

Edellä esitetyn valossa vaikuttaa valiokunnan mielestä siltä, että SLAPP-kanteissa on kyse eräänlaisesta oikeuden väärinkäytöstä. On siten tärkeää, että tällaista kielteistä ilmiötä pyritään torjumaan.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella SLAPP-kanteita ei kuitenkaan Suomessa tunnetta, ja jos niitä alkaisi esiintyä, niitä voitaisiin estää tehokkaasti jo nykyisillä kansallisilla prosessilainsäädännön säännöksillä. Käräjäoikeus voi oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan heti pyytämättä vastapuolelta vastausta hylätä nostetun kanteen tuomiolla, jos kanne on selvästi perusteeton. Sääntely mahdollistaa siten sen, ettei ilmeisen perusteettomia kanteita käsitellä. Jos taas kanteen perusteettomuus ilmenee vasta myöhemmin kanteen tutkimisen jälkeen, kantaja joutuu jutun hävitessään korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut oikeudenkäymiskaaren 21 luvussa säädetyn mukaisesti. Näin myös oikeudenkäyntikulusäännökset estävät tehokkaasti perusteettomien kanteiden nostamista. Valiokunta myös toteaa, että perusteettoman tai heikosti perustellun siviilikanteen nostamisen "sanktioiminen" jollain muulla tavalla kuin kulusäännöksillä olisi ongelmallista oikeuden saatavuuden ja oikeusturvan kannalta. Riita-asiassa kantajalla tulee olla oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin turvataan pääsy tuomioistuimeen ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti siihen, että jäsenvaltioiden prosessioikeudellista lainsäädäntöä harmonisoidisiin SLAPP-kanteiden torjumiseksi. Valtioneuvoston tavoin valiokunta ei pidä tällaista harmonisointia ensisijaisena, vaan kyseisiä kanteita on perustellumpaa torjua unionissa muilla keinoilla.

Viharikokset ja vihapuhe

EU:n demokratiatoimintasuunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että komission tarkoituksena on torjua vihapuhetta ja edistää toisten mielipiteiden kunnioitusta julkisessa keskustelussa tekemällä kuluvan vuoden loppupuolella aloitteen EU:n vahvistaman rikosten luettelon laajentamiseksi koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta, myös seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöihin kohdistuvina (E 12/2021 vp). Komission aloitteen tarkka sisältö ei ole vielä tiedossa. Asiaa on arvioitu tarkemmin tasa-arvostrategiaa koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä (E 18/2021 vp).

Komission aloitteessa on kyse SEUT 83 artiklan 1 kohdan täydentämisestä. Kyseinen artikla koskee aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä, joka on toinen 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 tarkoitettut edellytykset. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan laajentaminen ei yksin muuta lainsäädännön tilaa unionissa, sillä se vasta mahdollistaa yhteisten vähimmäissääntöjen antamisen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komissio on ilmoittanut tulevansa antamaan direktiiviehdotuksen perussopimusmuutoksen jälkeen. Tällaisen direktiiviehdotuksen sisällöstä tai aikataulusta ei ole tässä vaiheessa tietoa.

Lakivaliokunta pitää viharikosten ja laittoman vihapuheen aktiivista torjumista myös rikosoikeudellisin keinoin sinällään tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena, sillä ilmiö on todellinen ja kyseiset rikokset ovat vakavia. Unionissa on kuitenkin jo toteutettu tällaisia toimenpiteitä, sillä rasismien ja muukalaisvihan torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin on annettu puitepäätos (2008/013/YOS), joka on jäsenvaltioissa pantu täytäntöön. Valiokunta katsookin valtioneuvoston tavoin, että painopisteen rikosoikeuden alalla tulisi olla kyseisen EU:n rasismipuitepätöksen tehokkaassa täytäntöönpanossa.

Unionissa on saadun selvityksen mukaan vuodesta 2008 lähtien valmisteltu myös syrjintälainsäädäntöä (KOM(2008) 426), jonka tarkoituksena on torjua uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Kyseinen lainsäädäntöehdotus voisi olla keino sukupuoliseen suuntautumiseen liittyvän syrjinnän torjunnassa. Tavoittei-

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

den edistäminen rikosoikeudellisen sääntelyn keinoin, kun kyseistä lainsäädäntöehdotusta koskevia neuvotteluja ei ole saatu päätökseen, ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole aivan ongelmallista.

Erityistä huomiota lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin siihen, että komission aloite täydentää SEUT 83 artiklan 1 kohdan eurorikosten listaa on periaatteellisesti hyvin merkittävä. Kyseistä listaa ei ole aiemmin täydennetty, ja tällainen laajennus merkitsisi unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamista. Listan laajentamisen poikkeuksellisuutta ilmentää myös artikkelissa edellytetty yksimielisyysvaatimus samoin kuin eurorikoksille siinä asetetut edellytykset erityisen vakavasta rajat ylittävästä rikollisuudesta tai erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

Komission aloite muuttaa SEUT 83 artiklan 1 kohdan eurorikosten listaa sekä sen perusteella mahdollisesti annettava tuleva direktiiviehdotus myös laajentaisivat unionin sääntelypohjaa merkittävästi. Tätä merkitsisi sääntelyn ulottamista koskemaan myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä, sillä EU:n rasismipuittepäätös ei nykymuodossaan koske niitä. Niin ikään kyseinen puittepäätös koskee nykyään vain ilmaisurikoksia eli vihapuhetta, mutta komission aloitteen on tarkoitus koskea myös viharikoksia. Myös tämä on merkittävä laajennus, sillä viharikokset voivat olla mitä tahansa henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvia rikoksia, jotka on tehty tietystä vihavaihtimesta.

Lakivaliokunnan mukaan EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Tämä on vaikuttanut siihen, että EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva toimivalta on pyritty määrittämään suppeasti, samoin kuin siihen, että rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin (ks. esim. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I ja LaVL 16/2013 vp, s. 3/I). Valiokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen (LaVL 16/2013 vp). Niin ikään se on katsonut, että rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Lisäksi valiokunta on korostanut EU:n rikosoikeudellisen toimien kehittämisen kohdalla myös kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (ks. esim. LaVL 6/2009 vp ja LaVL 16/2013 vp). Valiokunta katsoo, että sen aiempi lausuntokäytäntö ja edellä mainitut seikat ovat tässäkin yhteydessä merkityksellisiä. Erityisesti valiokunta korostaa rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta korostaa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan tarkan määrittelyn tärkeyttä. Kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, viharikokset ja vihapuhe ovat ilmiöitä, joiden yleinen sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioiva ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi EU-tasolla olla hyvin haastavaa. Valtioneuvoston kannassa on perustellusti kiinnitetty huomiota myös siihen, että määritelmien ja rangaistusasteikkojen unionin tason harmonisointi voi olla vaikeasti yhteensovittavissa kansallisen oikeusjärjestyksen kanssa. Kuten valiokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenmaiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (ks. mm.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

LaVL 16/2013 vp). Niin ikään on arvioitava, voidaanko viharikoksia ja laitonta vihapuhetta oikeudellisesti rinnastaa SEUT 83 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin rikoksiin. Olennaista on sen arvioiminen, onko kyse sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on artiklassa tarkoitettulla tavalla erityisesti tarpeen.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo, että EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön perussopimusmääräyksiä koskeviin muutoksiin sekä lisäharmonisointiin vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti. Valiokunta kuitenkin varaa mahdollisuuden arvioida asiaa myöhemmin uudestaan, sillä lopullinen kanta voidaan ottaa vasta, kun komission aloite on annettu ja käytettävissä on riittävä tietopohja asian arvioimiseksi. Saadun selvityksen mukaan komissio kerää parhaillaan tietoja jäsenvaltioiden lainsäädännöstä kohdennetun konsultaatiomenettelyn kautta sekä teettää tutkimuksen ulkopuolisella taholla. Tutkimuksessa kartoitetaan kansallisia lainsäädäntöjä, ja se on tarkoitus esitellä tulevana syksynä. Lisäksi tietoja kerätään olemassa olevista, esimerkiksi perusoikeusviraston, raporteista ja tutkimuksista. Tietopohjan kerääminen on tärkeää, sillä saadun selvityksen mukaan komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n rasisimipuitepäätöksen täytäntöönpano ei ole jäsenvaltioissa ollut ongelmaton ja useiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimet ovat puutteellisia. Myös Suomi on kuluvan vuoden helmikuussa saanut komissiolta virallisen huomatuksen puitepäätöksen puutteellisesta täytäntöönpanosta.

Ottaen huomioon komission aloitteen merkittävyys valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivinen ja pyrkii ennakolta vaikuttamaan asiassa ja tuomaan komission ja muiden jäsenvaltioiden tietoon näkemyksiään sekä edellä mainittuja reunaehdoja. Valiokunta korostaa myös eduskunnan informoimisen tärkeyttä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp

Helsingissä 22.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Komission tiedonannoissa korostuu vihapuheen ja viharikosten torjunta. Tiedonantoja koskevista valtioneuvoston selvityksistä ilmenee Suomen pitävän tärkeänä, että vihapuheeseen puututaan ja että vihapuhetta ja viharikoksia torjutaan EU-tasolla tehokkaasti.

Katsomme, että lakivaliokunnan lausunnon olisi tullut sisältää seuraavassa todettavat seikat.

"Vihapuhe" on käsite, jota ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Sellaisen käsitteen sisältö, jolle ei ole olemassa täsmällistä määritelmää, muodostuu helposti mielivaltaiseksi. Vihapuheeksi leimataan nyky-yhteiskunnassa lähtökohtaisesti kaikki sellaiset ilmaisut, jotka eivät ole vastaanottajan omien arvojen tai tavoitteiden mukaisia. Esimerkiksi sosiaalisessa mediassa julkaistu Raamatun sitaatti on saattanut johtaa esitutkintaan sen vuoksi, että se on koettu seksuaalivähemmistöihin kohdistuvaksi suvaitsemattomuuden ilmaukseksi. Mielekäs ja realistinen maahanmuuttokeskustelu käy niin ikään mahdottomaksi, jos maahanmuuttoon liittyvien mielipiteiden esittäminen tulkitaan vihapuheeksi etnisiä, kansallisia tai uskonnollisia ryhmiä kohtaan ja tällaisten mielipiteiden esittämistä joudutaan rikosoikeudellisten seuraamusten pelossa välttelemään. Kannamme yleisesti huolta sananvapauden kaventumisesta ja katsomme, että tämän tyyppiset lainsäädäntömuutokset ovat omiaan heikentämään sananvapauden tilaa entisestään.

Huomattava on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sananvapaus koskee paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdentekevinä pidettyjä niin myös loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia tietoja ja ajatuksia. Laaja sananvapaus on yksi demokraattisen yhteiskunnan keskeinen perusta. "Vihapuheen" torjuminen ilman, että on olemassa yksiselitteistä ja yleisesti hyväksyttyä käsitystä siitä, mitä vihapuheella tarkoitetaan, johtaakin herkästi ennakkolaiseen itsesensuuriin ja sananvapauden kaventumiseen tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Avoin ja erilaisia näkökulmia sietävä keskustelukulttuuri on perusta rakentavalle yhteiskunnalle.

Sananvapautta rajoittaa rikosvastuu, eikä rikosvastuuta lain mukaan lähtökohtaisesti synny pelkästään sillä perusteella, että sananvapauden käyttämisen seurauksena joku pahoittaa mielensä. Katsomme, että vihapuhe tulisi käsitteellisesti pitää selvästi erillään laittomasta puheesta. Vihainen puhe, jota vihapuheeksi kutsutaan, ei lähtökohtaisesti ole rangaistavaa puhetta. Laiton puhe on sen sijaan kriminalisoitu erilaisin rikostunnusmerkistöin. Laittoman puheen ja vihaisen puheen välistä rajaa hämärtämällä pyritään eri mieltä olevien vaientamiseen, mitä on pidettävä asiattomana ja oikeusvaltioperiaatteen vastaisena. Jokaisen ihmisarvo on yhtäläinen ja kunnioitettava, mutta asiaa ei edistetä sananvapauden rajoittamisella tai mielipiteiden kriminalisoinnilla.

Viharikoksia puolestaan pidetään vakiintuneesti yksinomaan erilaisiin vähemmistöryhmiin kohdistuvina rikoksina. Komission tiedonannoista tai niihin liittyvästä Suomen kannanmuodostuksesta ei ilmenekään millään tavalla se tosiasia, että myös enemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt voivat joutua vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tekemien viharikosten uhreiksi ominaisuuksiensa tai vakaumustensa vuoksi. Perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta täl-

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

laista yksipuolista näkökulmaa viharikoksiin on pidettävä kestäväksi. Yhdenvertaisuuden käsite tulisi muutenkin ymmärtää laajemmin ja tavalla, joka aidosti edistää jokaisen oikeuksien toteutumista eikä ainoastaan vähemmistössä olevien ryhmien, kuten komission HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevassa strategiassa korostetusti esiin tuotujen seksuaalivähemmistöjen, positiivisena erityiskohteluna. Vähemmistöjen suojeleminen ei saa tarkoittaa sitä, että enemmistöä syrjitään ja että tällaista syrjintää pidetään hyväksyttävänä tai jopa oikeutettuna.

Valtioneuvoston kirjelmistä käy ilmi, että komissio tulee vuoden 2021 aikana tekemään aloitteen EU:n vahvistaman rikosten luettelon laajentamiseksi koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta, myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuvina. Kyse on perussopimusmuutoksesta, SEUT 83 artiklan 1 kohdan täydentämisestä. Tavoitteena on jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön yhtenäistäminen vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi. Muutos merkitsisi poikkeamista siitä oikeudellisen yhteistyön lähtökohdasta, jonka mukaan EU-maat tunnustavat toinen toistensa lait ja päätökset ilman yhteisiä säännöksiä. Viharikosten ja vihapuheen lisääminen EU:n vahvistamaan rikosten luetteloon merkitsisi myös rikosoikeudellisesti merkittävää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen muuttamista ja siten EU:n toimivallan laajentamista.

Katsomme, että EU:n lainsäädännön kokonaisvaltainen eteneminen on jo nyt johtanut liian pitkälle vallan keskittymiseen epädemokraattisesti valitulle komissiolle. Tämä näkyy kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyssä, sillä jäsenvaltioiden parlamenteissa EU-asiat jäävät usein vaille perinpohjaista käsittelyä ja jäsenvaltioille on muodostunut automaatio lähtökohtaisesti myönteisiä komission kantoja. Rikosoikeus on erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvä oikeudenala. Suomen itsemääräämisoikeuden kannalta onkin syytä olla huolissaan siitä, että oikeusasiat ovat vuosi vuodelta saaneet yhä keskeisemmän aseman EU:ssa.

Suomen tulisi yleisesti korostaa toissijaisuusperiaatetta eli omaa kansallista lainsäädäntöä asioiden ensisijaisena ratkaisukeinona ja sallia uutta sääntelyä ainoastaan niissä kysymyksissä, joiden ratkaiseminen nimenomaisesti vaatii kansainvälistä yhteistyötä. SEUT 83 artiklan 1 kohdan soveltamisessa tuleekin pitäytyä niissä rikoksissa, joiden tehokas torjunta edellyttää EU:n tasoista yhteistyötä. Tähän liittyen on syytä muistaa, että Suomen lainsäädännössä on jo määritelty rikoksiksi sellaiset teot kuin laiton uhkaus, kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaavaan tiedon leittäminen, eikä EU-tasoiselle lisäsääntelylle siten ole mitään tarvetta.

Nyt käsiteltävässä asiassa ei siten riitä, että Suomi suhtautuu varauksellisesti EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön perussopimusmääräyksiä koskeviin muutoksiin sekä lisäharmonisointiin vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi, vaan Suomen tulee ehdottomasti pitäytyä rikosoikeudellisen yhteistyön alkuperäisissä tarkoituksissa ja vastustaa unionin toimivallan laajentamista. Myös lakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään korostanut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen. Katsomme, ettei muodostunutta tulkintaa ole perusteltua laajentaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2021 vp
Eriävä mielipide

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.4.2021

Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps
Antero Laukkanen kd