

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi (U 76/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Korpisaari

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 9 päivänä joulukuuta 2021 antanut tiedonannon Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset (COM(2021) 777 final). Tiedonannossa esitetään perustelut sille, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa oleva ns. EU-rikoslista laajennettaisiin kattamaan myös vihapuhe ja viharikokset. Tiedonannon liitteenä on luonnos 3 alakohdan mukaiseksi neuvoston päätökseksi rikoslistan laajentamisesta mainitulla tavalla. EU-rikoslistan laajentaminen on edellytys sille, että komissio voi toisessa vaiheessa tehdä ehdotuksen vihapuhetta ja viharikoksia koskeviksi direktiiviksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

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 seurasivat mahdollisessa toisessa vaiheessa tehtävästä direktiiviehdotuksesta.

Valtioneuvoston kanta

Vihapuhe ja viharikokset muodostavat yleisesti ottaen erittäin vakavan ja vahingollisen ilmiön, jonka torjumisessa myös rikosoikeudelliset keinot ovat tärkeässä asemassa sikäli kuin muut keinot ja EU-tason nykyinen rikosoikeudellinen sääntely ovat riittämättömiä.

EU-rikoslainsäädännönkin käytön viimesijaisuutta ilmentävät 30.11.2009 annetut neuvoston päätelmät mallisäännöksistä, jotka ohjaavat neuvoston rikoslainsäädännöstä käymiä keskusteluita, ja Euroopan parlamentin 22.5.2012 hyväksymä päätöslauselma EU:n lähestymistavasta rikosoikeuteen. Kuten komissiokin toteaa tiedonannossaan (jakso 2.2.), nyt käsiteltävä aloite on osa laajaa EU-toimien kokonaisuutta, joka liittyy vihapuheen ja myös viharikosten torjuntaan. Komissio on EU-rikoslistan laajentamisen vaihtoehtojen puutetta koskevassa tiedonannon jaksossa 4.2. rajannut tarkastelunsa vain siihen, miten vihapuhe ja viharikos suhtautuvat SEUT 83 artiklan 1 kohdassa jo nykyisin mainittuihin rikollisuuden aloihin, ja sen tarkastelun tuloksena todennut tarpeen määrittää vihapuhe ja viharikokset kohdassa tarkoitetuksi rikollisuuden alaksi. Aloitteesta neuvoteltaessa on aihetta kiinnittää huomiota kysymykseen EU-tason muiden kuin rikosoikeudellisten keinojen riittävydestä.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Arvioitaessa tässä yhteydessä EU:n rikosoikeudellisen toimivallan mahdollisen laajentamisen merkitystä huomioon on kuitenkin ensinnäkin otettava se, että on jo olemassa puitepäätos, joka velvoittaa säätämään rangaistavaksi henkilöihin liitettäviin useisiin suojattuihin ominaisuuksiin perustuvan vihapuheen sekä pitämään viharikoksiin liittyen raskauttavina asianhaaroina tai rangaistuksen määräämisessä huomioon otettavina seikkoina rikosten rasistisia tai muukalaisvihamielisiä vaikuttimia. Komission aloite poikkeaa selkeästi sellaisesta EU-rikoslistan laajentamistilanteesta, jossa EU-tason sääntelyä ei ole ollenkaan.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamisen perusteltavuuteen tässä tapauksessa liittyy se, että puitepäätoksesta puuttuu sellaisia kysymyksessä olevien rikosten kohdehenkilöitä koskevia ominaisuuksia, jotka merkitykseltään ovat puitepäätoksessa todettuihin rinnastettavissa olevia, jotka myös on katsottu merkityksellisiksi aihepiiriin liittyvässä Suomen rikoslainsäädännössä (esimerkiksi seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus sekä eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sukupuoli rangaistuksen koventamisperusteena) ja jotka voivat liittyä vihapuheeseen ja toimia viharikosten motiivina. Tähän liittyen puitepäätoksen tehokaskaan täytäntöönpano ei ole rikosoikeudellisen sääntelyn kattavuuden näkökulmasta välttämättä riittävää vihapuheen ja viharikosten torjunnassa EU:n alueella.

Vihapuheen ja viharikosten yleinen sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioon ottava ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat tarkkarajaisuusvaatimukset täyttävä määrittely

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

voi olla EU-tasolla hyvin haastavaa. Näiden rikosten sisällön tarkempi määrittely tapahtuu kuitenkin vasta mahdollisesti neuvoteltaessa EU-rikoslistan laajentamisen jälkeisestä direktiiviehdotuksesta. Siitä huolimatta jo listan laajentamista harkittaessa on oltava sitä koskevan päätöksen perustaksi riittävän selkeä näkemys siitä, mitä vihapuhe ja viharikokset tarkoittavat tässä yhteydessä. Komission aloitteen perusteella EU-sääntelyn täydentämistarpeet näyttäisivät liittyvän lähinnä sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen perustuviin vihapuheeseen ja viharikoksiin, mikä ilmenee neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappaleesta 6.

SEUT 83 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että EU-rikoslistan laajentaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Tätä ilmentävät mainitun kohdan 1 alakohdan mukaiset EU-listarikoksille asetettavat edellytykset ja 3 alakohdan mukainen neuvoston päätökselle asetettu yksimielisyysvaatimus. Listarikosten edellytysten täytyessä ja 3 alakohdassa todetun rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella EU-rikoslistaa voidaan kuitenkin laajentaa uusiin rikollisuuden aloihin.

Komission aloite SEUT 83 artiklan 1 kohdan EU-rikoslistan laajentamiseksi on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska listaa ei ole aikaisemmin laajennettu ja koska ensimmäinen laajentaminen voi antaa suuntaa myös tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuville laajentamista koskeville ehdotuksille. Tämän vuoksi listarikosten edellytysten olemassaoloa tässä tapauksessa on arvioitava huolellisesti arvioimalla myös sitä, ovatko vihapuhe ja viharikokset oikeudellisesti rinnastettavissa mainitun kohdan 2 alakohdassa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa EU-rikoslistarikoksille asetetaan kolme edellytystä: 1) kysymyksessä on erityisen vakava rikollisuus, 2) kysymyksessä oleva rikollisuus on rajat ylittävä ja 3) rikollisuuden rajat ylittävyys perustuu rikosten luonteeseen tai vaikutuksiin tai siihen, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

Arvioitaessa vihapuheen ja viharikosten erityistä vakavuutta merkitystä on komission tiedonannon jaksossa 3.2. esittämällä näiden rikosten luonnetta koskevilla näkökohdilla, jotka liittyvät vihapuheen ja viharikosten vaikutukseen yhteisiin arvoihin, vahingollisiin vaikutuksiin yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä sekä vahingollisiin vaikutuksiin koko yhteiskuntaan. Monitahoiset vaikutukset korostavat vihapuheen ja viharikosten vakavaa luonnetta.

Tietyn rikoslajin yleistä vakavuutta arvioitaessa on huomattava, että lajin sisällä rikokset voivat vakavuudeltaan sekä siihen liittyen rangaistavuudeltaan ja rangaistusasteikoiltaan vaihdella merkittävästikin. Mainittu piirre nimittäin koskee SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo nyt mainittuja rikollisuuden aloja (terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus) ja niiden alojen kattamia rikoksia koskevia kansallisia säännöksiä. Esimerkiksi niinkin vakavaksi katsottavaan rikollisuuteen kuin terrorismiin liittyvien, rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen rikosten enimmäisrangaistukset vaihtelevat yhden vuoden vankeusrangaistuksesta elinkautiseen vankeusrangaistukseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

Viestintäteknologian kehitys mahdollistaa vihapuheen levittämisen yli rajojen. Mainittu teknologia mahdollistaa myös sen, että viharikokset voivat ilmiöinä levitä jäsenvaltioista toiseen. Nämä näkökohdat koskevat vain osaa vihapuheesta ja viharikoksista, mutta rajat ylittäviä eivät useissa tilanteissa ole välttämättä SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa nykyisin mainittuihin rikollisuuden aloihin kuuluvatkään rikokset. Toisaalta SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohta kytkee rikollisuuden rajat ylittävyyden niiden luonteen ja vaikutusten lisäksi vaihtoehtoisesti myös siihen, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Yhteisin perustein torjumisen kannalta merkityksellisiä ovat toissijaisuusperiaatteen liittyvät näkökohdat, joita on jo käsitelty edellä jaksossa 4.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan neuvoston päätös EU-rikoslistan laajentamisesta tehdään rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Komission esittämien perusteluidenkin mukaan tässä tapauksessa on kysymys erityisesti viestintäteknologian mahdollistamasta kysymyksessä olevien rikosten lukumäärän lisääntymisestä ja muuttumisesta myös rajat ylittäviksi rikoksiksi.

Valtioneuvosto katsoo komission esittäneen EU-rikoslistan täydentämiselle perusteita, jotka ottavat huomioon SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa todetut listarikoksille asetettavat edellytykset. Vihapuheen ja viharikosten ei voida katsoa niihin edellytyksiin nähden poikkeavan huomattavasti niistä rikollisuuden aloista, jotka SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainitaan ja joiden mukaiset rikokset vaihtelevat vakavuudeltaan ja rajat ylittävyydeltään.

EU:n rikosoikeudellisen toimivallan mahdollisia tulevia laajentamishdotuksia koskien on kuitenkin aihetta kiinnittää huomiota siihen, että EU-rikoslistan laajentaminen on poikkeuksellinen menettely. Tämä näkökohta on aihetta pyrkiä tuomaan esiin mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa.

Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että kiinnitetään huomiota eräisiin muihinkin kysymyksiin mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa, jotka ohjaavat päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuvaa direktiivin valmistelua.

Ensinnäkin EU-tason rikoslainsäädännön valmistelussa on kunnioitettava kansallisten oikeusjärjestelmien perinteitä ja erityisesti rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Tähän liittyy neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappale 17, jonka mukaan komission olisi direktiivin valmisteluvaiheessa erityisesti kuultava jäsenvaltioita muun muassa rikosoikeuteen ja perusoikeuksiin liittyvien kansallisten lainsäädäntökehitysten erityispiirteistä. Myös kuulemisen tulosten huomioon ottaminen valmistelutyössä on erityisen tärkeää.

Erityisesti on myös syytä korostaa sananvapauden merkitystä vihapuheen rangaistavuutta rajoittavana tekijänä, mihin liittyy keskeisenä lähteenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aihepiiriä koskeva oikeuskäytäntö. Tähän liittyy neuvoston päätöstä koskevan luonnoksen johdantokappale 10, jonka mukaan vihapuheen kriminalisoimaan vaativan unionin lainsäädännön olisi oltava oikeasuhtaista ja kunnioittaa sananvapauden olennaista sisältöä. Samalla korostuu mahdollisessa direktiivissä säänneltävien rikosten tarkkarajaisuuden vaatimus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) 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.

(2) EU-rikoksille asetettavat edellytykset ilmenevät SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdasta. Artikla koskee aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä, joka on toinen rikosoikeudellisen yhteistyön muoto unionissa. 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 sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

(3) Lissabonin sopimusta edeltäneen oikeusperustan nojalla säädettyä EU-tasolla on jo neuvoston puitepäättös rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. 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.

(4) Asiassa on EU-oikeuden näkökulmasta kyse SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisesta menettelystä. 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. Siinä 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.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 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 merkitsee unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamista. EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on arvioinut SEUT 83 artiklan 1 kohdan valtuussäännöstä ja unionin perustuslaillisen sopimuksen sisältämää vastaavankaltaista määräystä perustuslain sääntelyn näkökulmasta. Valiokunta piti tuolloista valtuussäännöstä merkityksellisenä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevan säännöksen kannalta, minkä lisäksi valtuussäännös oli valiokunnan mukaan merkityksellinen kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n säännösten näkökulmasta (PeVL 36/2006 vp, s. 11/I; ks. myös PeVL 10/1998 vp, s. 5/II). Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että määräyksessä on kysymys Euroopan unionin neuvoston oikeudesta päättää unionin toimivallan laajuudesta verraten keskeisellä oikeudenalalla ja että valtuussäännös tekee määräyksestä varsin väljän. Valtuussäännös on yksi syy sille, että sopimus Euroopan perustuslaista tuli valiokunnan mukaan käsitellä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 36/2006 vp, s. 11/I). Sopimusta ei kuitenkaan hyväksytty unionissa.

(7) Arvioidessaan Lissabonin sopimuksen sisältämää nykyistä SEUT 83 artiklan 1 kohtaa perustuslakivaliokunta arvioi valtuussäännöksen suhdetta perustuslakiin samoista lähtökohdista. Lissabonin sopimus sisältää Euroopan perustuslakia koskeneesta sopimuksesta poiketen SEUT 83 artiklan 3 kohdan mukaisen ns. hätäjarrulausekkeen, jonka mukaan neuvoston jäsenellä on mahdollisuus pyytää, että ehdotus direktiiviksi saatetaan Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos tämä jäsen katsoo ehdotuksen vaikuttavan jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin. Tällöin lainsäädäntömenettely keskeytetään kohdassa kuvatuin tavoin. Sanottu lauseke ei valiokunnan mukaan antanut aihetta muuttaa aiemmin omaksuttua kantaa, jonka mukaan SEUT 83 artiklan 1 kohdan valtuuslausekkeen vuoksi unionin rikosoikeudellinen toimivalta muodostui valtuussäännöksen yleispiirteisyyden vuoksi varsin väljäksi, minkä vuoksi sopimus oli käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 7–8). Nyt arvioitavan asian kannalta merkityksellistä siten on, että Lissabonin sopimuksessa on näin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella jo hyväksytty ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä SEUT 83 artiklan 1 kohdan valtuussäännös, jonka mukaan EU:n rikosoikeudellista toimivaltaa voidaan perussopimuksen mahdollistamalla tavalla laajentaa.

Viharikosten sääntely

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä vihapuheella ja viharikoksilla on huomattavan haitallisia vaikutuksia yksilöihin ja yhteiskuntaan, ja ne ovat vastoin yhtä hyvin EU:n yhteisiä arvoja ja unionin perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia kuin Suomen valtiosäännön perusteita ja perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Vihapuheen ja viharikosten sääntely on merkityksellistä myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien kannalta erityisesti siltä osin kuin ne kieltävät syrjinnän ja turvaavat erilaisten vähemmistöjen oikeuksia.

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi vihapuheen kannalta keskeistä säännöstä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan voidaan pitää vakavan rikoksen kriminalisointina, joka pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin (PeVM 21/2020 vp, s. 5). Säännös on sisällytetty rikoslakiin vuonna 1970 kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä. Kriminalisoinnin tausta liittyy osaltaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 20 artiklaan, jonka mukaan kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla (ks.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

tästä myös HE 94/1993 vp, s. 32). Nyttemmin kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva kriminalisointi perustuu myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan 3—6 artiklan kriminalisointivelvoitteisiin samoin kuin Euroopan unionin neuvoston rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta annetun puitepäättöksen 1 artiklan kriminalisointivelvoitteeseen.

(10) Kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa rikoslain säännöksessä rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi tälläisellä toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta (PeVM 21/2020 vp, s. 5, ks. myös HE 317/2010 vp, s. 49/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVM 21/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

(11) Ihmisarvon loukkaamattomuus ja kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä todetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 ja 20 artiklassa. Vihapuheen ja viharikosten kannalta merkityksellisiä ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaiset syrjintäkiellot.

(12) Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunta 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).

(13) Valtioneuvoston kirjelmästäkin ilmenee, että vihapuhe ja viharikokset loukkaavat uhrien perusoikeutta ihmisarvoon ja tasa-arvoon. Niillä on vakavia ja usein pitkäaikaisia seurauksia uhrien fyysiselle ja psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille. Viharikosten uhrin joutuvat elämään toistuvan uhriksi joutumisen pelossa, ja haavoittuvammassa asemassa olevat ryhmät, kuten ikääntyneet, lapset ja fyysisesti ja henkisesti vammaiset henkilöt, kokevat olevansa alttiimpia vihapuheelle käyttäessään verkkoviestintää arkielämässään. Vihapuheen uhrin altistuvat myös poliittiselle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle. Vihaan perustuvat rikokset lähettävät viestejä kokonaisten ryhmien ja yhteisöjen torjumisesta ja niiden arvojen kiistämisestä, ja nämä ryhmät ja yhteisöt sekä niihin kuuluvat henkilöt pelkäävät ja tuntevat olevansa vaarassa joutua hyökkäysten kohteeksi tulevaisuudessa.

(14) 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 komission mukaan moniarvoisuutta ja suvaitsevaisuutta johtamalla polarisaatioon ja vaikuttamalla kielteisesti julkiseen keskusteluun ja demokratian toteutumiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

(15) EU-oikeudellisena edellytyksenä viharikosten ja vihapuheen sisällyttämiselle 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 asianmukaisesti näiden vaatimusten täyttyminen. Komission mukaan vihapuhe ja viharikokset ovat merkittävästi lisääntyneet Euroopassa. Tarve laajentaa EU-rikosten luetteloa vihapuheella ja viharikoksilla on perusteltavissa viestintäteknologian kehityksellä, joka on mahdollistanut viharikosten leviämisen ilmiöinä yli rajojen.

(16) Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan siihen, että EU-rikoslistan laajentaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Perustuslakivaliokunta yhtyy arvioon. Vaikka valiokunnan käsityksen mukaan EU-rikoslistan täydentämisen kynnys on SEUT 83 artiklan valossakin asetettu huomattavan korkealle, voidaan nyt käsillä olevan ehdotuksen kuitenkin katsoa sinällään täyttävän artiklassa asetetut vaatimukset. Komission ehdotuksen hyväksyttävyyteen vaikuttavat kuitenkin myös EU-tason keinojen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta koskevat periaatteet.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotukselle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet myös Suomen perustuslain näkökulmasta, erityisesti perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden ja 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Vihapuheen ja viharikosten rikosoikeudellisella sääntelyllä pyritään toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Nyt kysymyksessä olevalla neuvoston päätöksellä ei vielä kuitenkaan tehtäisi jäsenvaltioita velvoittavia sisällöllisiä muutoksia Euroopan unionin rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön, vaan ne seuraisivat mahdollisessa toisessa vaiheessa tehtävästä direktiiviehdotuksesta. Valiokunta muistuttaa, että rikoslainsäädännön 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.

(18) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut sananvapauden perustavaa laatua olevaa merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapaus kattaa paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdentekevinä pidettyjä myös loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia tietoja tai ajatuksia (ks. *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* 7.12.1976, kohta 49). Sananvapautta voidaan rajoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin on siten katsonut, että demokraattisissa yhteiskunnissa voi olla välttämätöntä määrätä seuraamuksia kaikenlaisista ilmaisumuodoista, joilla levitetään, yllytetään, edistetään tai perustellaan suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa, tai jopa estää ne (*Erbakan v. Turkki* 6.7.2006, kohta 56).

(19) Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakkoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla (PeVL 19/2008 vp, s. 4/II). Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

ja tarkkarajaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa (PeVM 14/2002 vp, s. 4/I, PeVL 60/2001 vp, s. 2/II).

(20) Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti poliittisen sananvapauden laajuutta ja todennut, että siihen puuttumiselle tulee asettaa painavat perusteet ja puuttumisen tulee toteutua vain harvinaisissa tilanteissa, joissa puuttumiselle on hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVM 21/2020 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että syrjivä ja uhkaava vihapuhe erotetaan kärkevästä kritiikistä ja sellaisesta ilmaisusta, joka on pikemminkin oire yhteiskunnallisen luottamuksen horjumisesta kuin itsessään syy tämän luottamuksen horjumiseen (PeVL 46/2017 vp, s. 7).

(21) Myös neuvoston päätösehdotuksen johdannon 10 kappaleessa korostetaan 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 johdantokappaleen mukaan 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 johdantokappaleen mukaan oltava oikeasuhteista, ja siinä olisi kunnioitettava sananvapauden olennaista sisältöä.

(22) Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että vihapuhetta ei ole juridisesti määritelty (PeVL 46/2017 vp, s. 7). Valiokunta muistuttaa siten, että rikosoikeudellista sääntelyä valmisteltaessa erityinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella. Periaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

(23) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää muun muassa sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7 ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Eduskunnan lakivaliokunta on painottanut, että rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi, minkä lisäksi valiokunta on korostanut kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (LaVL 7/2021 vp, s. 9). Erityisesti lakivaliokunta on nyt käsiteltävänä olevan asian aiemmassa käsittelyvaiheessa korostanut rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta (LaVL 7/2021 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunnan mielestä komission tiedonannossa ei ole esitetty täysin riittäviä perusteluja sille, miksi ihmisten oikeuksia ja vapauksia ei voida kattavasti suojella muilla keinoin kuin määrittelemällä vihapuhe ja viharikokset uudeksi erilliseksi rikollisuuden alaksi. Perustuslakivaliokunta korostaa, että asian jatkokäsittelyssä on syytä osoittaa nyt esitettyä selkeäm-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

min, miksi nimenomaan EU-tasoinen rikosoikeudellinen sääntely on käsillä olevassa asiassa välttämätöntä.

(24) Perustuslakivaliokunta painottaa myöhemmän sääntelyn valmistelussa suhteellisuusvaatimusta, kriminalisoinnin viimesijaisuutta ja erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia kriteerejä. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Tiedonannon ja sen liitteen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä

(25) Kirjelmän mukaan valmisteltaessa asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvostossa on harkittu, mitä menettelyä asiassa olisi noudatettava. Valtioneuvoston mukaan kysymyksessä on luonteeltaan poikkeuksellinen asia, jolla on läheinen yhteys mahdolliseen myöhemmän komission lainsäädäntöehdotukseen. Asiassa on päädytty asian periaatteellinen tärkeyskin huomioon ottaen neuvoston päätöstä perustelevan komission tiedonannon ja siihen kiinteästi liittyvän neuvoston päätöksen luonnoksen saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston U-kirjelmällä.

(26) 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 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).

(27) 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).

(28) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan perustuslain 96 §:n mukaisen U-kirjelmän ja 97 §:n mukaisen E-kirjeen suhdetta korostanut, että komission annettua virallisen ehdotuksensa valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa eduskunnalle viipymättä U-kirjelmä perustuslain 96 §:n tarkoittamassa menettelyssä. Valiokunta on painottanut, että perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:n erilaisen soveltamisalan perusteella valtioneuvostolla ei ole taroituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan suhteen (PeVL 30/2020 vp, s. 16).

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

(29) Perustuslakivaliokunnan mielestä käsillä olevassa asiassa on kyse poikkeuksellisesta EU:n perussopimustasolla määritellystä kaksivaiheisesta menettelystä, jossa ensimmäisessä vaiheessa laajennetaan neuvoston päätöksellä EU-rikosten listaa ja toisessa vaiheessa toteutetaan tarkempi EU-tason kriminalisointi tältä osin direktiivillä. Asian sisällönkin merkityksestä edellä sanottu huomioiden komission tiedonannon on katsottava perustuslain 96 §:n 1 momentissa tarkoittamalla tavalla sisältävän ehdotuksen sellaiseksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n tarkoitus on varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet kaikkien niiden EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka 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). Valiokunta pitää käsillä olevassa poikkeuksellisessa tilanteessa perusteltuna valtioneuvoston tulkintaa U-kirjelmän antamisesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Helsingissä 10.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

SEUT on unionin perussopimus, jossa määritellään EU:n toiminta-alueen rajat kullakin politiikan alalla. Ehdotus vihapuheen ja viharikosten lisäämisestä EU-rikoslistalle on periaatteellisesti hyvin merkittävä, sillä se tarkoittaa EU:n perussopimuksen määräyksen soveltamisalan muuttamista ja siten EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamista. EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulisi tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi.

SEUT 83 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että EU-rikoslistan laajentaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Nyt käsiteltävässä komission tiedonannossa tällaisen poikkeuksellisen menettelyn käyttämistä ei näkemykseni mukaan ole perusteltu tavalla, joka ottaisi kaikilta osin riittävällä tavalla huomioon EU-rikoslainsäädännön käytön välttämättömyyteen ja viimesijaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Vihapuheen ja viharikosten yleinen sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioon ottava ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat tarkkarajaisuusvaatimukset täyttävä määrittely EU-tasolla mitä ilmeisimmin tulee olemaan vaikeaa ja oikeusvarmuudenkin kannalta ongelmallista. Sääntelyn on kuitenkin täytettävä perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. hyväksyttäviä, täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Puuttumisen sananvapauteen tulee rajoittua vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Vaikka näiden rikosten sisällön tarkempi määrittely tapahtuu vasta mahdollisesti neuvoteltaessa EU-rikoslistan laajentamisen jälkeisestä direktiiviehdotuksesta, siitä huolimatta jo listan laajentamista arvioitaessa olisi oltava sitä koskevan päätöksen perustaksi riittävän selkeä näkemys siitä, mitä vihapuhe ja viharikokset tarkoittaisivat tässä yhteydessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.2.2022

Sakari Puisto ps