

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 9 päivänä joulukuuta 2021 antama tiedonanto (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) liitteineen sekä niistä laadittu muistio.

Helsingissä 20.1.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
10.1.2022

EU/2021/1399

EUROOPAN KOMISSION TIEDONANTO (OSALLISTAVAMPI JA SUOJELEVAMPI EUROOPPA: EU-RIKOSTEN LUETTELOON LAAJENTAMINEN KATTAMAAN VIHAPUHEEN JA VIHARIKOKSET) JA SEN LIITTEENÄ OLEVA LUONNOS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI**1 Tausta**

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 koskevaksi direktiiviksi.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä 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.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat 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.

Vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyen EU-tasolla on jo olemassa neuvoston puitepäätos rasismiin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (2008/913/YOS, jäljempänä ”puitepäätos”), joka on tehty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa sovelletun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 ja 31 artiklan sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla. Puitepäätoksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tahallisina säädetään rangaistaviksi julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen. Rangaistavaksi on b alakohdan mukaan säädettyvä a alakohdassa tarkoitetun teon suorittaminen levittämällä tai jakamalla julkisesti kirjoituksia, kuvia tai muuta aineistoa.

Puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan mukaan rangaistaviksi on säädettävä tiettyjen joukkotuhontaan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määritellyyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseniin, jos teko suoritetaan tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä vastaan.

Puitepäättöksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muiden kuin 1 ja 2 artiklassa tarkoitettujen tekojen osalta toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia pidetään raskauttavina asianhaaroina, tai vaihtoehtoisesti, että tuomioistuimet ottavat tällaiset vaikuttimet huomioon määrätessään rangaistuksia.

Komission aloite rikoslistan laajentamisesta liittyy lukuisiin viime vuosina EU:ssa toteutettuihin vihapuheen vastaisiin toimenpiteisiin. Niistä aloitteeseen liittyvät erityisesti *HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020-2025* ja *Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma*, joissa todetaan komission tekävän vuonna 2021 aloitteen vihapuheen ja viharikosten lisäämiseksi EU-rikosten listalle. Strategiaan ja toimintasuunnitelmaan liittyvät komission tiedonannot on saatettu eduskunnan käsiteltäviksi valtioneuvoston E-selvityksillä E 12/2021 vp ja E 18/2021 vp.

Mainittuja E-selvityksiä koskevassa lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunta toteaa (LaVL 7/2021 vp, s. 8–10), että valiokunta pitää viharikosten ja laittoman vihapuheen aktiivista torjumista myös rikosoikeudellisin keinoin sinällään tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena. Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että komission aloite täydentää SEUT 83 artiklan 1 kohdan eurorikosten listaa on periaatteellisesti hyvin merkittävä. Lakivaliokunnan mukaan EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti, koska rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana. Valiokunta myös korostaa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan tarkan määrittelyn tärkeyttä. Niin ikään on arvioitava, voidaanko viharikoksia ja laitonta vihapuhetta oikeudellisesti rinnastaa SEUT 83 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin rikoksiin. Valiokunta on varannut mahdollisuuden arvioida asiaa myöhemmin uudestaan, sillä lopullinen kanta voidaan ottaa vasta, kun komission aloite on annettu ja käytettävissä on riittävä tietopohja asian arvioimiseksi.

Komissio on eduskunnan käsiteltävänä olleiden tiedonantojen jälkeen hankkinut vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyen tietoa jäsenvaltioiden rikoslainsäädännöistä julkisella konsultaatiolla, johon myös Suomi on osallistunut. Lisäksi komissio on aloitteensa tueksi kerännyt EU:n perusoikeusviraston raporteista ja muista tutkimuksista tietoa, jota esitetään nyt käsiteltävässä tiedonannossa.

Suomi on Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksynyt myös SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohtaan sisältyvän valtuutusmenettelyn. Sopimus hyväksyttiin supistetussa perustuslainsäätämismenettelyssä muun ohessa nyt kysymyksessä olevan artiklan vuoksi, koska se antaa neuvostolle valtuuden päättää unionin toimivallan laajuudesta (HE 23/2008 vp ja PeVL 13/2008 vp). Valtuuden käyttäminen ei siten enää merkitse toimivallan siirtämistä unionille, vaan siirtäminen on tapahtunut jo Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä valtuutuslausekkeen sisällyttämisellä alakohtaan. Oikeudellisesti kysymys on näin ollen nyt siitä, täytyvätkö SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaiset EU-rikoslistan laajentamisen edellytykset vihapuhetta ja viharikoksia koskien.

Komission aloitteen käsittely on 1.1.2022 EU-puheenjohtajavaltiona aloittavalle Ranskalle erittäin tärkeä hanke, minkä vuoksi keskustelut neuvoston perusoikeustyöryhmässä (FREMP) alkavat heti tammikuun 2022 alussa. Keskustelut on tarkoitus viedä mahdollisimman nopeasti ministeritasolle. Mikäli EU-rikoslistaa laajennetaan, komission tarkoitus on toisessa vaiheessa tehdä ehdotus vihapuhetta ja viharikoksia koskevaksi direktiiviksi. Direktiiviehdotuksen aikataulusta ei ole tässä vaiheessa tietoa.

2 Tiedonannon ja sen liitteen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä

Valmisteltaessa asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvostossa on harkittu sitä, mitä menettelyä asiassa olisi noudatettava. Kysymyksessä on luonteeltaan poikkeuksellinen asia, jolla on läheinen yhteys mahdolliseen myöhempään komission lainsäädäntöehdotukseen.

Perustuslain 96 §:n perusteella valtioneuvoston U-kirjelmia käytetään tilanteissa, joissa kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, mikä toteutetaan E-kirjeellä.

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvia, perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuja asioita ovat sellaiset asiat, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat. E-kirjeitä käytetään erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä muista EU-asioista. Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista.

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 päädytty asian periaatteellinen tärkeyskin huomioon ottaen neuvoston päätöstä perustelevan komission tiedonannon ja siihen kiinteästi liittyvän neuvoston päätöksen luonnoksen saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston U-kirjelmällä.

3 Aloitteen pääasiallinen sisältö

3.1 Komission tiedonanto

Komissio on tiedonannossaan esittänyt seuraavat perustelut neuvoston päätöstä koskevalle aloitteelleen:

1. Johdanto

Vihapuheen ja viharikosten torjunta on osa komission toimia EU:n keskeisten arvojen edistämiseksi ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamisen varmistamiseksi. Kaikki vihan ja suvaitsemattomuuden muodot ja ilmentymät ovat ristiriidassa ihmisarvon, vapauden, demokratian, tasa-arvon, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen arvojen kanssa, mukaan lukien vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet. Samalla sananvapaus on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan pilareista, ja sillä on oltava vahva suoja. Toimenpiteillä on varmistettava korkea turvallisuuden taso rikosten, rasismien ja muukalaisvihan estämiseksi ja torjumiseksi.

Vihapuhe ja viharikokset eivät vaikuta vain yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä, aiheuttaen heille kärsimystä ja rajoittaen heidän perusoikeuksiaan ja vapauksiaan, vaan myös koko yhteiskuntaan. Vihapuheen ja viharikosten määrä on kasvanut Euroopassa voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Internetin ja sosiaalisen median käytön lisääntyminen on myös lisännyt vihapuhetta verkossa vuosien mittaan. COVID-19-pandemia on luonut ilmapiirin, jossa vihapuhe on kukoistanut.

2. Aloitteen tausta

2.1. Institutionaalinen konteksti

Komissio esittää aloitteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artiklan 1 kohdan perusteella ja SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaksivaiheisen menettelyn mukaisesti.

Ensimmäisessä vaiheessa neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla vihapuhe ja viharikokset määritellään SEUT 83 artiklan 1 kohdassa esitetyt kriteerit täyttäväksi rikollisuuden alaksi. Toisessa vaiheessa komissio voi ehdottaa direktiiviä, jolla vahvistetaan vihapuheen ja viharikosten määritelmiä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä aloite koskee ensimmäistä vaihetta eikä rajoita toisessa vaiheessa mahdollisesti tehtäviä toimia.

Kun neuvoston päätös on hyväksytty, komissio käyttää aloiteoikeuttaan paremman sääntelyn vaatimusten mukaisesti. Komissio tekee vaikutusarvioinnin arvioidakseen huolellisesti eri vaihtoehtoja. Komissio kiinnittää erityistä huomiota vihapuheen ja viharikosten ilmiöiden kehitykseen. Laatiessaan tällaista lainsäädäntöä komissio kuulee jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia sekä järjestää myös kaikkien asianomaisten sidosryhmien laajan kuulemisen.

2.2. Vihapuheen ja viharikosten torjunta EU:n painopisteenä

Neuvoston puitepäättös rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin (2008/913/YOS) muodostaa jo nyt EU-tasolla kehyksen, joka mahdollistaa vahvat yhteiset toimet rasistista ja muukalaisvihamielistä vihapuhetta ja viharikoksia vastaan. Komissio tukee jäsenvaltioiden toimia puitepäättöksen panemiseksi tehokkaasti täytäntöön.

Tämä aloite on osa laajempaa EU:n toimien kokonaisuutta, jolla torjutaan laitonta vihapuhetta sekä väkivaltaisia ääriliikkeitä ja terrorismia verkossa, mukaan lukien EU:n käytäntösäännöt verkossa esiintyvän laittoman vihapuheen torjumiseksi, asetus terroristiseen verkkosisältöön puuttumisesta ja EU Internet Forum. Muita toimia ovat audiovisuaalisten mediapalvelujen tar-

joamista koskeva direktiivi, digipalvelusäädöstä koskeva ehdotus, EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025, antisemitismin torjuntaa ja juutalaisten elämän edistämistä EU:ssa koskeva strategia, HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025, sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perhevallan estämisestä ja torjumista koskeva tuleva direktiiviehdotus, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030, uhrien oikeuksia koskeva strategia 2020–2025 ja uhridirektiivi.

3. Tarve laajentaa EU-rikoslista vihapuheeseen ja viharikoksiin

3.1. Vihapuhe ja viharikokset rikollisuuden alana

Vihapuhe ja viharikokset tunnustetaan kansainvälisellä tasolla selvästi rikollisuuden alaksi. Jo vuonna 1997 Euroopan neuvosto on suosituksessaan todennut vihapuheen yllytykseksi vihaan, joka kohdistuu tiettyjen suojattujen ominaisuuksien määrittelemiin yksilöihin tai ryhmiin. Vihapuheen määritelmä on Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) vuoden 2015 suosituksessa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöllä (ETYJ) on viharikosten määritelmä.

Puitepäätyksessä vahvistetaan rikosoikeudelliset määritelmät vakavimmille rasismin ja muukalaisvihan muodoille. Vihapuheessa ja viharikoksissa rikoksentehtäjän toiminnan aiheuttaa ennakolluoloihin perustuva motivaatio. Rikoksentehtäjän motivaatio on keskeinen näiden rikosten erottamiseksi muista rikoksista ja niiden vakavuuden määrittämiseksi, kun otetaan huomioon näiden rikosten erityiset vaikutukset yksittäisiin uhreihin, yhteisöihin ja koko yhteiskuntaan laajasti.

Viha on sekä vihapuheen että viharikosten olennainen piirre. Kun otetaan huomioon vihapuheelle ja viharikoksille tunnusomainen erityispiirre eli sellaisiin henkilöihin tai ryhmiin kohdistuva viha, joilla on (tai katsotaan olevan) suojattuja ominaisuuksia, vihapuhetta ja viharikoksia voidaan pitää SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”rikollisuuden alana”.

3.2. Vihapuhe ja viharikokset erityisen vakavan rikollisuuden alana

3.2.1. Vaikutus yhteisiin arvoihin

Vihapuhe ja viharikokset ovat erityisen vakavia rikoksia, koska niillä on haitallisia vaikutuksia yksilöihin ja yhteiskuntaan, mikä heikentää EU:n perustaa. Vihapuhe ja viharikokset ovat vastoin EU:n yhteisiä arvoja ja perusoikeuksia, jotka on vahvistettu SEU 2 ja 6 artiklassa ja perusoikeuskirjassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään johdonmukaisesti todennut tällaisen toiminnan olevan erityisen vakavaa, kun otetaan huomioon sen vaikutukset arvoihin ja perusoikeuksiin.

3.2.2. Haitalliset vaikutukset yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä

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 uhrit 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 uhrit 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.

3.2.3. Haitalliset vaikutukset yhteiskuntaan

Vihapuheella ja viharikoksilla on myös vahva yhteiskunnallinen ulottuvuus. Ne uhkaavat demokraattisia arvoja, sosiaalista vakautta ja rauhaa, lisäävät sosiaalisia jakolinjoja, heikentävät sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja käynnistävät kostotoimia, jotka johtavat väkivaltaan ja vastaväkivaltaan.

Vihapuhe ja viharikokset vaikuttavat haitallisesti perusoikeuksiin. Viha myrkyttää poliittista vuoropuhelua ja vaikuttaa kansalaisten halukkuuteen osallistua politiikkaan ja toimia julkisesti näkyvissä virka- ja luottamustehtävissä. Vihapuhe voi johtaa konfliktien lisäksi myös viharikoksiin. Todisteet viittaavat ”vihan pyramidiin” tai ”vahingoittamisen portaisiin”. Tutkimukset osoittavat myös, että sosiaalisessa mediassa esiintyvä vihapuhe lisää vähemmistöihin kohdistuvia rikoksia fyysisessä maailmassa. Altistuminen vihapuheelle tai sen kohteeksi joutuminen voi myös edistää radikalisoitumista ja väkivaltaista ääriliikehdintää.

3.2.4. Vihapuheen ja viharikosten laajuus

EU:n perusoikeusviraston kyselyyn vastanneista HLBTIQ-henkilöistä 11 prosenttia indikoi joutuneensa fyysisen tai seksuaalisen hyökkäyksen kohteeksi siksi, että he ovat HLBTIQ-henkilöitä. Vihapuhe ja viharikokset aasialaistaustaisia, erityisesti kiinalaisia vastaan, ovat lisääntyneet COVID-19-pandemian aikana. Perusoikeusviraston antisemitismiä koskevan vuonna 2018 tehdyn tutkimuksen mukaan 40 prosenttia EU:n juutalaisista pelkää joutuvansa fyysisen hyökkäyksen kohteeksi. Vuoden 2017 perusoikeusviraston tutkimuksen mukaan 27 prosenttia muslimista on kokenut vihaan perustuvaa häirintää edellisten 12 kuukauden aikana.

Naiset ja erityisesti nuoret naiset joutuvat sukupuoleen perustuvan vihapuheen kohteeksi verkossa ja sen ulkopuolella. Vuonna 2020 tehdyn maailmanlaajuisen tutkimuksen mukaan 52 prosenttia nuorista naisista ja tytöistä oli kokenut verkkoväkivaltaa, kuten uhkailuja.

YK ilmaisi huolensa ikääntyneisiin kohdistuvasta vihapuheesta. Vammaisilla henkilöillä on muita suurempi riski joutua väkivaltarikosten, myös viharikosten, uhreiksi tai kohdata vihapuhetta.

Nämä luvut ovat vain jäävuoren huippu, sillä kaikista tapauksista ei ilmoiteta ja kaikkia tapauksia ei kirjata, myöskin tiedon keräämisen menetelmät eivät ole vertailukelpoisia. Lähteet osoittavat esimerkiksi, että 88 prosenttia vihaan perustuvista fyysisistä hyökkäyksistä romaneja vastaan ei ilmoitettu ja että 79 prosenttia juutalaisvastaista häirintää kokeneista juutalaisista henkilöistä jätti ilmoittamatta vakavimmista tapauksista poliisille tai muulle organisaatiolle. Vain 21 prosenttia HLBTIQ-henkilöihin kohdistuneista fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tapauksista ilmoitettiin.

3.2.5. Rikosoikeudellinen vastaus jäsenvaltioissa

Puitepääatoksen täytäntöönpanon tuloksena vihapuhe on kriminalisoitu kaikissa jäsenvaltioissa rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella. Lisäksi jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet vihapuheen, joka kohdistuu myös muihin suojattuihin ominaisuuksiin.

Myös viharikokset on laajasti kriminalisoitu jäsenvaltioissa, joko tiettyjä rikoksia koskevana itsenäisenä rikoksena tai yleisenä raskauttavana asianhaarana kaikissa rikoksissa, joiden vaikuttimena on ennakkoluuloisuus. Jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet viharikoksia muutenkin kuin

rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvana.

3.3. Vihapuheen ja viharikosten rajat ylittävä ulottuvuus

Vihapuheen ja viharikosten rajat ylittävä ulottuvuus on todettu näiden ilmiöiden luonteen ja vaikutuksen perusteella samoin kuin sillä, että on erityinen tarve torjua niitä yhteisin perustein. Tämä on selvää verkossa esiintyvän vihapuheen osalta. Se leviää nopeasti ja on kaikkien saatavissa kaikkialla. Muualla kuin verkossa esitetyillä vihaviesteillä on rajat ylittävä ulottuvuus, koska niitä on helppo toistaa ja levittää laajalti rajojen yli.

Viharikosten rajat ylittävä ulottuvuus liittyy suorasti vihapuheen rajat ylittävään ulottuvuuteen. Vihapuheen tavoin viharikosten taustalla olevia ideologioita voidaan tuottaa kansainvälisesti ja jakaa nopeasti verkossa. Viharikokset voivat myös luoda pelon tai sosiaalisten konfliktien ilmapiiirin, joka voi levitä EU:n jäsenvaltiosta toiseen. Vihapuhe ja viharikokset voivat myös johtaa radikalisoitumiseen ja rajojen yli liikkuvien ja ideologialtaan yhtenäisten ääriryhmien syntymiseen. Sama ilmiö voi johtaa viharikosten toistamiseen toisessa maassa tai seurantamalleihin, joissa jäljitellään toisessa valtiossa ensiksi tehtyä rikosta.

Tämä tausta korostaa sitä, että vihapuhetta ja viharikoksia on erityisesti tarpeen torjua yhteisin perustein. Yhteisten arvojen turvaaminen edellyttää yhteisiä toimia.

Vihapuheen ja viharikosten kriminalisoimatta jättäminen joissakin harvoissa jäsenvaltioissa saattaa heikentää toimia, joilla puututaan tehokkaasti näihin ilmiöihin, ja edistää heijastusvaikutuksia. Yhteisen kriminalisointeja koskevan lähestymistavan toteuttamatta jättäminen johtaa myös siihen, että tällaisten tekojen uhrien suojelu on puutteellista ja epätasaista eri puolilla EU:ta. Hajanainen lähestymistapa voi lähettää yleisölle ristiriitaisia viestejä. Lisäksi erityinen tarve torjua vihapuhetta ja viharikoksia yhteisin perustein johtuu yksittäisten jäsenvaltioiden pyrkimyksistä kriminalisoida eri viharikokset ja vihapuheen muodot itse, mikä aiheuttaa pirstoutuneisuutta, mikä johtaa hajanaisuuteen ja siihen, että henkilöillä, jotka voivat joutua vihapuheen ja viharikosten uhreiksi, ei ole tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

3.4. Rikollisuudessa tapahtunut kehitys

YK:n mukaan verkossa ja sen ulkopuolella esiintyvä vihapuhe ja kiihotus ovat viime vuosina lisääntyneet hälyttävästi. Lisääntyminen liittyy muutoksiin sosiaalisessa, taloudellisessa ja teknologisessa toimintaympäristössä. Internet tarjoaa kanavan, jonka avulla vihapuhetta voidaan levittää laajemmalti ja jakaa helposti verkossa. Väkivaltaisia ääri-ideologioita edustavien henkilöiden ja ryhmien voimakas yleistymisen eri puolilla Eurooppaa on yksi niistä seikoista, jotka ovat edistäneet yhteiskunnan polarisaatiota ja radikalisoitumista.

COVID-19-pandemia on luonut ilmapiirin, jossa vihapuhe on kukoistanut. Pandemia toi esiin sukupolvien välisiä jännitteitä ja lisäsi sosiaalisessa mediassa esiintyviä vihamielisiä viestejä, joita voidaan pitää ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvana vihapuheena. HLBTIQ-henkilöihin kohdistuva väkivalta on lisääntynyt pandemian alusta lähtien. Tällä hetkellä 11 jäsenvaltiota on tehnyt lainsäädäntöehdotuksia tai käynnistänyt prosesseja vihapuheen ja/tai viharikosten kriminalisoimiseksi laajemmin.

4. EU-rikoslistan laajentamisen lisäarvo

4.1. Tehokas EU-tason vastaus

Komissio katsoo, että tämä aloite on EU-tasolla tehokkain vastaus havaittuihin haasteisiin. Vain yhteisellä EU-tason aloitteella voidaan tehokkaasti suojella SEU 2 artiklassa vahvistettuja yhteisiä arvoja.

Yhteisillä toimilla voidaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti vastata näiden kahden ilmiön rajat ylittävän luonteen aiheuttamiin haasteisiin sekä niiden laajuuteen ja yleistymiseen. Tällä aloitteella puututaan kattavasti rajat ylittävään ongelmaan, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden nykyiset toisistaan poikkeavat ja hajanaiset rikosoikeudelliset lähestymistavat ja rajoitettu vaikutus EU:n tasolla.

Vain EU:n yhteisellä lähestymistavalla vihapuheen ja viharikosten kriminalisointiin voidaan varmistaa tällaisten tekojen uhrien yhdenmukainen suojelu kaikkialla EU:ssa. Yhteisillä rikosoikeudellisilla toimilla voidaan parantaa keskinäistä luottamusta ja oikeudellista yhteistyötä, jotka ovat EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perusperiaatteita, perusoikeuksia kunnioittaen.

4.2. EU-rikoslistan laajentamisen vaihtoehtojen puute

Vaikka tietyt SEUT 83 artiklan 1 kohdassa luetellut rikollisuuden alat saattavat olla osittain päällekkäisiä, vihapuhetta ja viharikoksia koskevia rikosten määritelmien ja seuraamusten vähimmäissääntöjä ei ole toistaiseksi voitu hyväksyä EU-tasolla. Vaikuttaa siltä, että vain vihapuheen ja viharikosten määrittely uudeksi erilliseksi rikollisuuden alaksi voi mahdollistaa tehokkaan ja kattavan rikosoikeudellisen lähestymistavan näihin ilmiöihin EU:n tasolla.

Komission aloite noudattaa toissijaisuusperiaatetta, joka vaikuttaa sisältyvän luontaisesti SEUT 83 artiklan 1 kohdan kriteerien täyttämiseen. Lisäksi aloite on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden. Se ei itsessään aiheuta mitään taloudellista tai hallinnollista taakkaa EU:lle, kansallisille hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille tai kansalaisille.

5. Johtopäätökset

Tiedonannolla komissio kehottaa neuvostoa Euroopan parlamentin suostumuksella edistämään tätä aloitetta ja päättämään EU-rikoslistan laajentamisesta kattamaan vihapuheen ja viharikokset. Tätä varten tiedonantoon on liitetty komission aloite neuvoston päätöksen tekemiseksi SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

3.2 Tiedonannon liite neuvoston päätöstä koskevaksi luonnokseksi

Tiedonannon liitteenä on luonnos neuvoston päätökseksi johdantokappaleineen. Viimeksi mainituissa osittain toistetaan tiivistetysti jo tiedonannossa todettuja EU-rikoslistan laajentamisen perusteita seuraavasti:

Vihapuhe ja viharikokset ovat ristiriidassa unionin arvojen kanssa (1). Unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteena on varmistaa turvallisuuden korkea taso rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa estävillä ja torjuvilla toimenpiteillä (2). SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat 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 (3). Nykyinen rikollisuuden aloja koskeva luettelo ei mahdollista vihapuheen ja viharikosten ja niiden seuraamusten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen säätämistä (4).

Puitepäätyksesssä säädettään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista rikosoikeudellisista seuraamuksista rasistiselle ja muukalaisviihamieliselle vihapuheelle ja viharikoksille. Puitepäätyös edellyttää jäsenvaltioita kriminalisoimaan rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvan vihapuheen. Sama vaatimus koskee vihapuheen lisäksi kaikkia muita rikoksia, joiden vaikuttimet ovat rasistisia tai muukalaisviihamielisiä. (5)

Tarve puuttua tehokkaasti muihin kuin puitepäätyksen soveltamisalaan kuuluviin perusteisiin ja erityisesti sukupuoliin, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen perustuvaan vihapuheeseen ja viharikoksiin on tunnistettu unionin tasa-arvoa koskevissa strategioissa (6). EU ja sen jäsenvaltiot ovat sopimuspuolia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa, jonka 16 ja 17 artiklaan viitataan (7).

Kansainvälisellä tasolla tunnistetusti vihapuheelle ja viharikoksille on tunnusomaista se, että rikoksentekijän vaikuttimet perustuvat ennakkoluuloihin. Viha on kummankin ilmiön luontainen erityispiirre, joka yhdistää tätä laajempaa rikosten ryhmää. (8)

Viihapuhe ja viharikokset heikentävät unionin perustana olevia perusoikeuksia ja arvoja. Ne eivät aiheutua vahinkoa vain yksittäisille uhreille, vaan myös laajemmille yhteisöille ja koko yhteiskunnalle muun muassa vaikuttamalla tukahduttavasti sananvapauteen. (9)

Sananviiapaus ja tiedonvälityksen vapaaus on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivistä. Viihapuheen määrittäminen rikokseksi on välttämätöntä muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi ja unionin tunnustamien yleisen edun tavoitteiden saavuttamiseksi. Viihapuheen kriminalisoimaan vaativan unionin lainsäädännön olisi oltava oikeasuhtaista ja tulisi kunnioittaa sananviiapauden olennaista sisältöä. (10)

Viihapuhe voi johtaa konfliktien lisäksi myös viharikoksiin. Molemmat leviävät kansallisten rajojen yli. Viiharikoksilla on heijastusvaikutuksia kautta jäsenvaltioiden, mikä edistää pelon ilmapiiriä ja voi aiheuttaa sosiaalisia konflikteja. (11)

Viihapuhetta ja viharikoksia esiintyy kaikkialla unionissa, ja ne ovat lisääntyneet viime vuosina (12).

Viihapuhe ja viharikokset heikentävät demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan perustaa ja SEU 2 artiklassa vahvistettuja yhteisiä arvoja. Tarvitaan unionin yhteisiä rikosoikeudellisia toimia, jotta voidaan vastata tehokkaasti vihapuheen ja viharikosten aiheuttamiin haasteisiin. Yhteisillä toimilla myös varmistettaisiin viharikosten uhrien yhdenmukainen suojele. Yhteinen lähestymistapa myös tehostaisi jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä. (13)

Viihapuhe ja viharikokset täyttävät SEUT 83 artiklan 1 kohdassa asetetut kriteerit ja ne voidaan määritellä ”rikollisuuden alaksi” (14). Rikollisuuden alojen luettelon laajentaminen on tarpeen, jotta toisessa vaiheessa voidaan säätää vihapuheen ja viharikosten määritelmiä ja seuraamuksia koskevasta vähimmäissäännöistä (15). Päätyös ei vaikuta toimenpiteisiin, joita voidaan toteuttaa toisessa vaiheessa (16).

Komission ehdotus toissijaiseksi lainsäädännöksi tulisi valmistella paremman sääntelyn vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien vaikutusarviointi ja laaja konsultointi. Erityisesti komission tulisi konsultoida jäsenvaltioita toissijaisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä, mukaan lukien kansallisten lainsäädäntökehysten erityisyydet liittyen rikosoikeuteen ja perusoikeuksiin. (17)

Tiedonannon liitteen mukaan neuvoston päätöksen 1 artiklassa todettaisiin, että vihapuhe ja viharikokset ovat SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikollisuuden ala. Päätöksen 2 artikla koskisi päätöksen voimaantuloa.

4 Aloitteen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Aloite EU-rikoslistan täydentämisestä perustuu unionin toimivallan laajentamisen osalta SEUT 83 artiklan 1 kohtaan ja komission aloiteoikeuden osalta SEU 17 artiklan 1 kohtaan.

Komissio on katsonut aloitteensa olevan oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden. Tätä komission arviota ja siihen liittyvää rikosoikeudellisten keinojen käyttöä vihapuheen ja viharikosten torjunnassa tukee se, että näillä rikoksilla on yleisesti ottaen uhreihin kohdistuvien merkittävien vahingollisten vaikutusten lisäksi laajoja yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Yksittäiset vihapuheet ja viharikokset sinällään vaihtelevat vakavuudeltaan, mutta tämä piirre liittyy SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa jo mainittuihin rikollisuuden aloihin.

Komissio on katsonut aloitteensa myös noudattavan toissijaisuusperiaatetta. Tätä komission näkemystä tukevat useat seikat. Vihapuhetta ja viharikoksia koskevat jäsenvaltioiden rikosoikeudelliset lainsäädäntöratkaisut vaihtelevat, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin kansallisesti torjua jo puitepäätöksessä säänneltyihin tekoihin merkitykseltään ja vakavuudeltaan rinnastuvia tekoja ja osaltaan rajoittaa mahdollisuuksia torjua vihapuhetta ja viharikoksia EU:n alueella. Tietotekninen kehitys on tehnyt näistä rikoksista rajat ylittäviä, mihin liittyen jäsenvaltioiden epäyhtenäinen lainsäädäntö voi vaikeuttaa niiden selvittämisessä käytettävää oikeudellista yhteistyötä. Vihapuheen ja viharikosten uhrien suojelemisen ja rikosten yhteiskunnallisten vaikutusten torjumisen kannalta perusteltuna voidaan pitää vihapuheen ja viharikosten riittävän kattavaa rikosoikeudellista sääntelyä EU-tasolla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission aloitteen EU-rikoslistan laajentamiseksi vihapuheeseen ja viharikoksiin voidaan katsoa noudattavan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.

5 Aloitteen vaikutukset

EU-rikoslistan mahdollisesta laajenemisesta vihapuheeseen ja viharikoksiin ei vielä seuraa suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöihin, vaan ne seuraavat vasta toisessa vaiheessa valmisteltavasta direktiivistä. Sama koskee niitä yksittäisiin uhreihin, yhteisöihin ja koko yhteiskuntaan liittyviä, esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista tehostavia vaikutuksia, joita rikosoikeudellisen sääntelyn alan laajentamisella tavoitellaan. Vastaavasti EU-rikoslistan laajentamisesta ei myöskään sellaisenaan aiheudu taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille tai EU:lle.

Tässä vaiheessa ei kyetä pitkälle menevästi ennakoimaan mahdollisesta EU-rikoslistan laajentamista seuraavan direktiivin sisältöä ja sen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Tietyt rikoslain (39/1889) tässä yhteydessä merkitykselliset säännökset eivät puitepäätöksen tavoin perustu pelkästään rikoksen kohteena olevan henkilön rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään taikka kansalliseen tai etniseen alkuperään, mikä osaltaan saattaa vähentää lainsäädäntömuutosten tekemisen tarvetta mahdollisessa toisessa vaiheessa.

Rikoslain 11 luvun 10 §:n mukaan kiihottamista kansanryhmää vastaan on se, että tekijä asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mie-

lipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella. Vakavimmat tekemuodot säädetään rikoslain 11 luvun 10 a §:ssä rangaistaviksi törkeänä kiihottamisena kansanryhmää vastaan.

Viharikoksiksi voidaan katsoa tietyistä motiiveista tehty rikokset. Vihamotiiveja ilmentää rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 4 kohta. Sen mukaan rangaistuksen koventamisperuste on rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta. Kyseinen koventamisperuste voi periaatteessa soveltua kaikenlaisiin rikoksiin.

Vihapuhe voi viestin sisällön tai rikoksentekijän toimintatavan perusteella liittyä muihinkin rikoslaissa rangaistaviksi säädettyihin rikoksiin kuin kansanryhmää vastaan kohdistuviin kiihottamisrikoksiin. Sellaisia muita rikoksia ovat esimerkiksi julkinen kehottaminen rikokseen (17 luvun 1 §), uskonrauhan rikkominen (17 luvun 10 §), uskonnonharjoituksen estäminen (17 luvun 11 §), viestintärauhan rikkominen (24 luvun 1 a §), yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ja törkeä yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (24 luvun 8 ja 8 a §), kunnianloukkaus ja törkeä kunnianloukkaus (24 luvun 9 ja 10 §), laitton uhkaus (25 luvun 7 §) ja vainoaminen (25 luvun 7 a §). Rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä rangaistavaksi säädetty järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen voi koskea esimerkiksi rikollisryhmää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuja rikoksia eli kansanryhmää vastaan kohdistuvia kiihottamisrikoksia.

Vihamotiivejakin saattaa liittyä muihin kuin kansanryhmää vastaan kohdistuviin kiihottamisrikoksiin, kuten esimerkiksi rikoslain 11 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn joukkotuhontaan, rikoslain 11 luvun 11 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn syrjintään sekä rikoslain 47 luvun 3 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn työsyryntään ja 3 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn kiskonnantapaiseen työsyryntään.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 7/2021 vp, jossa ehdotetaan rangaistuksen mittaamisen koventamisperusteeksi lisättäväksi rikoksen tekeminen uhrin sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta. Lisäksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta laajennettaisiin eräiden rikosten osalta niin, että vastuun piiriin tulisivat sukupuoleen perustuvasta vaikuttimesta tehdyt teot.

Suomi vastaanotti helmikuussa 2021 komission virallisen huomautuksen koskien puitepäättöksen täytäntöönpanoa. Komissio katsoi, että Suomen rangaistussäännöksissä ei ollut pantu täytäntöön väkivaltaan yllyttämistä sekä tiettyjen tekojen julkista puolustelua, kieltämistä tai vakaavaa vähättelyä koskevia tekoja. Lisäksi komissio katsoi täytäntöönpanon puutteita liittyvän tutkinta- ja/tai syytetoimiin ryhtymiseen viran puolesta. Huhtikuussa 2021 komissiolle antamassaan vastauksessaan Suomi kiisti komission esittämät väitteet selostaen kyseessä olevien velvoitteiden täytäntöönpanon Suomen lainsäädännössä. Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe SEUT 258 artiklan mukaisessa rikkomusmenettelyssä, joka jatkuu siinä tapauksessa, että komissio on tyytymätön Suomen vastaukseen. Rikkomusmenettely on käynnistetty myös kuutta muuta EU:n jäsenvaltiota vastaan.

6 Aloitteen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Vihapuheen ja viharikosten riittävän kattava rikosoikeudellinen sääntely tehostaa tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista.

Keskeiseen aihepiiriin liittyvään rikokseen eli kiihottamiseen kansanryhmää vastaan liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi tällaisella toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVM 21/2020 vp, s. 5 ja siinä yhteydessä viitatuksi valiokunnan aikaisemmat lausunnot).

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä todetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 ja 20 artiklassa.

Vihapuheen ja viharikosten kannalta merkityksellisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 14 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaiset syrjintäkiellot. Erityisesti komission aloitteen valossa kysymyksessä oleviin rikoksiin liittyvät myös perusoikeuskirjan 22 artikla (kulttuurinen, uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus), 23 artikla (naisten ja miesten tasa-arvo), 25 artikla (ikääntyneiden henkilöiden oikeudet) ja 26 artikla (vammaisten sopeutuminen yhteiskuntaan).

Vihapuheella ja viharikoksilla voidaan myös vaikuttaa kielteisesti kohdehenkilöiden ja heidän viiteryhmiensä mahdollisuuksiin käyttää turvattuja perus- ja ihmisoikeuksiaan, kuten esimerkiksi uskonnollisuuden kuuluvaa oikeutta tunnustaa ja harjoittaa uskontoa (perustuslain 11 § ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artikla) sekä vaali- ja osallistumisoikeuksia (perustuslain 14 §).

Rikoslainsäädännön käyttämisen mahdollisuuksia rajoittaa perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvattu sananvapaus. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslain sananvapausääntely kieltää ennakoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii rikoslainsäädäntöön perustuvan sananvapauden käytön jälkikäteisen valvonnan. Sellaista rikoslainsäädäntöä on esimerkiksi kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikoslain 11 luvun 10 §. Myös vihapuheen kannalta merkityksellinen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvä perusoikeuksien eli tässä tapauksessa sananvapauden väärinkäytön kieltä.

Rikosoikeudellista sääntelyä valmisteltaessa erityinen merkitys on rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella (perustuslain 8 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla). Periaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä 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.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Kysymys on rikoslainsäädännöstä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Aloitteen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asiaa ei ole U-kirjelmää laadittaessa vielä sillä tavoin käsitelty EU-elimissä, että jäsenvaltioiden kannat olisivat tiedossa. Komission aloitetta käsitellään neuvoston perusoikeustyöryhmässä varsinaisesti ensimmäisen kerran 10.1.2022.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaisesti EU-rikoslistan laajentamista koskeva neuvoston päätös edellyttää Euroopan parlamentin hyväksynnän. Parlamentti on 14.9.2021 hyväksymässään HLBTIQ-henkilöiden oikeuksia EU:ssa koskevassa päätöslauselmassa ilmoittanut tukevasa komission sitoumusta ehdottaa lainsäädäntöaloitetta, jolla pyritään laajentamaan EU-rikosten lista viharikoksiin ja vihapuheeseen, mukaan lukien HLBTIQ-henkilöihin kohdistuvat rikokset.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU-7) ja oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) 4.–7.1.2022. Sisäministeriölle on ennen jaostokäsittelyä erikseen varattu tilaisuus tulla kuulluksi U-kirjelman luonnoksesta.

10 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 keskusteluja, 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 puitepäätoksestä puuttuu sellaisia kysymyksessä olevien rikosten kohdehenkilöitä koskevia ominaisuuksia, jotka merkitykseltään ovat puitepäätoksessä 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 puitepäätöksen tehokkaan 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 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 ylittävää 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 koskevalla 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.

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 toissijaisuusperiaatteeseen 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 pyrkii 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.