



EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 15.-17.3.2023

VASTAUS KOMISSION TÄYDENTÄVÄÄN VIRALLISEEN HUOMAUTUKSEEN 2020/2320; rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS täytäntöönpano

**Täydentävään viralliseen huomautukseen vastaaminen
– Neuvoston puitepäätös 2008/913/EY – Rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvä vihapuhe– Rangaistavaksi säätäminen – Väkivaltaan yllyttäminen – Tutkinnan tai syytetoimien aloittaminen ilman asianomistajan ilmoitusta**

Suomi on 26.1.2023 vastaanottanut komission täydentävän virallisen huomautuksen koskien rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/EY (jäljempänä ”puitepäätös”) täytäntöönpanoa.

Täydentävällä virallisella huomautuksella komissio jatkaa vuonna 2021 Suomea vastaan käynnistämäänsä rikkomusmenettelyä. Tuolloin antamassaan virallisessa huomautuksessa komissio katsoi, että Suomi ei ole kaikilta osin asianmukaisesti täytäntöönpannut puitepäätöksen säännöksiä, joiden perusteella jäsenvaltioilla on velvollisuus säätää rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvä vihapuhe rangaistavaksi. Lisäksi komissio katsoi, että Suomi ei ole pannut täytäntöön puitepäätöksen säännöstä, jolla varmistetaan, että kyseessä olevien rikosten osalta on mahdollisuus viran puolesta panna vireille tutkinta- ja/tai syytetoimet.

Nyt antamassaan täydentävässä virallisessa huomautuksessa komissio esittää lisäselvennyksiä kantaansa, jonka mukaan Suomi ei ole asianmukaisesti noudattanut puitepäätöksen tarkoittamaa velvollisuutta säätää rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvä vihapuhe rangaistavaksi. Aiemmin esittämiensä puitepäätöksen täytäntöönpanon puutteiden lisäksi komissio laajentaa rikkomusmenettelyn koskemaan myös rangaistusten pituutta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 176
00023 Valtioneuvosto

Laivastokuja 3
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 629 840
+358 9 629 840

kirjaamo.um@formin.fi
www.um.fi

Muistiossa ehdotetaan Suomen vastauksessa ilmoitettavan, että Suomessa aloitetaan lainsäädäntömuutosten valmistelu sen varmistamiseksi, että Suomen lainsäädäntö vastaa puitepäätöksen vaatimuksia.

Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe komission rikkomusmenettelyssä. Jos komissio ei ole tyytyväinen Suomen vastaukseen, se voi antaa Suomelle perustellun lausunnon.

Suomen vastauksen määräaika päättyy 27.3.2023.

Asian tausta

Puitepäätöksen¹ nojalla jäsenvaltioiden on kriminalisoitava muun muassa julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneneen. Lisäksi puitepäätöksessä kielletään eräät vihapuheen erityiset muodot, kuten esimerkiksi joukkotuhonnan julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan edellä mainittua ihmisryhmää tai ryhmän jäsentä kohtaan.

Suomi on ilmoittanut komissiolle puitepäätöksen täytäntöönpanosta 30.11.2011. Puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskevat seuraavat rikoslaissa säädetyt rikokset:

- 11 luvun 10 §, kiihottaminen kansanryhmää vastaan, ja 10 a § törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan;
- 17 luvun 1 §, julkinen kehottaminen rikokseen;
- 24 luvun 9 §, kunnianloukkaus, ja 10 §, törkeä kunnianloukkaus, sekä
- 25 luvun 7 §, laiton uhkaus.

Komissio kävi Suomen kanssa epävirallista vuoropuhelua puitepäätöksen täytäntöönpanosta kesäkuussa 2016 ja syyskuussa 2020 pidetyissä kokouksissa. Komissio ei kaikilta osin katsonut selvityksiä riittäväksi ja käynnisti sen vuoksi täytäntöönpanoa koskevan virallisen rikkomusmenettelyn.

Suomi vastaanotti 18.2.2021 komission virallisen huomautuksen koskien puitepäätöksen täytäntöönpanoa. Komissio katsoi, että Suomi ei ole saattanut asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään puitepäätöksen 1 artiklan (*Rasismia ja muukalaisvihaa koskevat rikokset*) 1 kohdan a alakohtaa luettuna yhdessä 1 artiklan 2 kohdan kanssa, 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohtaa ja 8 artiklaa (*Tutkinnan tai syytetoimien aloittaminen*).

Komissio katsoi, että puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan osalta Suomessa kriminalisoitu kiihottaminen kansanryhmää vastaan on määritelmällisesti suppeampi kuin pui-

¹ Neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS, tehty 28 päivänä marraskuuta 2008, rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin, EUVL L 328, 6.12.2008, s. 55–58.

tepäätös edellyttää. Komission mukaan puitepäätöksessä tarkoitettu ”yllyttäminen väkivaltaan” pitää sisällään muitakin tekoja kuin sen, että jotakin ryhmää ”uhataan, panetellaan tai solvataan”. Komissio katsoi myös, että Suomen rikoslaissa ei puitepäätöksen mukaisesti nimenomaisesti kriminalisoida tekoa, jossa on kyse julkisesta yllyttämisestä väkivaltaan tai vihaan yksittäistä henkilöä vastaan. Puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan osalta komissio katsoi, että Suomen lainsäädännöstä puuttuu säännös, jossa nimenomaisesti kriminalisoidaan kyseisissä kohdissa mainitut joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten tai sotarikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen.

Komissio katsoi lisäksi, ettei Suomi ole asianmukaisesti täytäntöönpannut puitepäätöksen 8 artiklaa tutkinnan tai syytetoimien aloittamisesta, sillä komissiolle ei ole ilmoitettu sellaista kansallista yleistä horisontaalista säännöstä, jolla varmistettaisiin mahdollisuus panna viireille puitepäätöksen 1 tai 2 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin liittyvät tutkinta- ja/tai syytetoimet viran puolesta.

Suomi on vastannut viralliseen huomautukseen 16.4.2021. Vastauksessaan Suomi on kiistänyt komission esittämät väitteet ja selostanut, miten kyseessä olevat velvoitteet on pantu Suomen lainsäädännössä täytäntöön.

Komissio on jatkanut rikkomusmenettelyä toimittamalla Suomelle täydentävän virallisen huomautuksen 26.1.2023.

Asiassa keskeiset puitepäätöksen säännökset

Puitepäätöksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdat, Rasismia ja muukalaisvihaa koskevat rikokset

1. *Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että seuraavat tahalliset teot säädetään rangaistaviksi:*

a) *julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen; [...]*

c) *sellainen kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön 6, 7 ja 8 artiklassa määriteltujen joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten ja sotarikosten julkinen puolustelu,*

kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen, jos teko on suoritettu tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan;

d) *sellainen 8 päivänä elokuuta 1945 tehdyn Lontoon sopimuksen liitteenä olevan kansainvälisen sotarikostuomioistuimen perussäännön 6 artiklassa määriteltujen rikosten julkinen puolustelu, kieltäminen tai vakava vähätteleminen, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määriteltyn ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen, jos teko suoritetaan tavalla, joka on omiaan yllyttämään väkivaltaan tai vihaan tällaista ryhmää tai tällaisen ryhmän jäsentä kohtaan.*

2. *Edellä olevan 1 kohdan soveltamiseksi jäsenvaltiot voivat säätää, että rangaistavaa on ainoastaan teko, joka joko suoritetaan tavalla, joka on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä, tai on uhkaavaa, alentavaa tai loukkaavaa.*

Puitepäätöksen 3 artiklan 2 kohta, Rikosoikeudelliset seuraamukset

2. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 1 artiklassa tarkoitetuista teoista määrätään rikosoikeudellisia seuraamuksia, joiden enimmäispituus on vähintään yhdestä kolmeen vuotta vankeutta.

Puitepäätöksen 8 artikla, Tutkinnan tai syytetoimien aloittaminen

Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 1 ja 2 artiklassa tarkoitettua tekoa koskeva tutkinta tai syytetoimet eivät edellytä tekojen uhrien tekemää rikosilmoitusta tai heidän nostamaansa syytettä ainakaan kaikkein vakavimmissa tapauksissa, joissa teot on suoritettu kyseisen jäsenvaltion alueella.

Komission täydentävä virallinen huomautus

Suomi on 26.1.2023 vastaanottanut komission täydentävän virallisen huomautuksen koskien puitepäätöksen täytäntöönpanoa. Täydentävässä virallisessa huomautuksessaan komissio esittää lisäselvennyksiä virallisessa huomautuksessaan 18.2.2021 ilmaisemaansa, puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan virheellistä täytäntöönpanoa koskevaan kantaansa.

Täydentävässä virallisessa huomautuksessaan 26.1.2023 komissio selventää virallisessa huomautuksessa esittämänsä kantaa erityisesti siitä, miksi se katsoo, että Suomen rikoslain 17 luvun 1 §:n (julkinen kehottaminen rikokseen) tai 24 luvun 9 ja 10 §:n (kunnianloukkaus) tai 25 luvun 7 §:n (laiton uhkaus) ei voida katsoa saattavan kyseistä säännöstä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä edes koventamisperusteeseen yhdistettynä. Samalla komissio esittää eräitä huomioita siitä, mitä Suomi on viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa 16.4.2021 todennut.

Lisäksi komissio katsoo, että sen virallisessa huomautuksessa esittämien täytäntöönpanon puutteiden lisäksi Suomi ei ole täyttänyt puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevan 3 artiklan 2 kohdan osalta. Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen ilmoittamassa täytäntöönpanoa koskevassa sääntelyssä rangaistuksen pituutta koskeva vaatimus ei kaikilta osin toteudu.

Asian merkitys Suomen kannalta

Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe SEUT 258 artiklan mukaisessa rikkomusmenettelyssä. Mikäli komissio ei ole tyytyväinen Suomen toimittamaan vastaukseen, se voi antaa Suomelle kyseisessä määräyksessä tarkoitetun perustellun lausunnon ja, mikäli se perusteltuun lausuntoon annettavan vastauksen jälkeen katsoo aiheelliseksi tehdä niin, saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esitys Suomen kannaksi ja vastauksen päälinjoiksi

Suomen kanta

Suomessa aloitetaan lainsäädäntömuutosten valmistelu sen varmistamiseksi, että Suomen lainsäädäntö vastaa puitepäätöksen vaatimuksia. Kyseisillä lainsäädäntömuutoksilla korjataan ne puutteet, joita komission mukaan 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 3 artiklan 2

kohdan täytäntöönpanossa on. Samassa yhteydessä tullaan tekemään muutoksia lainsäädäntöön myös puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan sekä 8 artiklan täytäntöönpanon osalta.

Muutokset tulevat edellyttämään rikoslain muuttamista.

Lakimuutoksia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle marraskuun 2023 loppuun mennessä ja muutokset saatetaan voimaan viivytyksittä, kuitenkin viimeistään 1.6.2024.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet OM:n ja UM:n edustajat.

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaoston kirjallisessa menettelyssä 10.-13.3.2023.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi vastaa komissiolle edellä esitettyjä päällinjoja noudattaen.

Lainsäädäntöneuvos Anne Laine

Jakelu UM OIK-30 EU-tuomioistuinasioden yksikkö

Tiedoksi OM