



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. joulukuuta 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	9. joulukuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 777 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 777 final.

Liite: COM(2021) 777 final



Bryssel 9.12.2021
COM(2021) 777 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen
kattamaan vihapuheen ja viharikokset**

”Viha on vihaa – eikä kenenkään pitäisi joutua sen kohteeksi.”

Ursula von der Leyen, Euroopan komission puheenjohtaja
Puhe unionin tilasta, syyskuu 2020

1. Johdanto

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen korosti vuonna 2020 Euroopan unionin tilasta pitämässään puheessa¹, että rasismien ja vihan torjunnassa aikaansaatu edistys on haavoittuvaa ja että nyt on muutoksen aika: aika rakentaa aidosti rasisminvastainen unioni, joka siirtyy tuomitsemisesta tekoihin. Hän ilmoitti komission ehdottavan, *”että EU:n vahvistamaan rikosten luetteloon lisätään kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot riippumatta siitä, kohdistuvatko ne rotuun, uskontoon, sukupuoleen vai seksuaalisuuteen”*.

Vihapuheen ja viharikosten torjunta on osa komission toimia EU:n keskeisten arvojen edistämiseksi ja EU:n perusoikeuskirjan, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, noudattamisen varmistamiseksi. Kaikki vihan ja suvaitsemattomuuden muodot ja ilmentymät ovat ristiriidassa ihmisarvon, vapauden, demokratian, tasa-arvon, oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien, myös vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien, kunnioittamisen arvojen kanssa, joihin EU perustuu. Nämä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEU-sopimus’, 2 artiklassa vahvistetut arvot ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

Kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen, on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 19 artiklan mukaisesti kiellettyä. Samalla sananvapaus on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan pilareista, ja sillä on oltava vahva suoja. Lisäksi EU:n on SEUT-sopimuksen 67 artiklan mukaisesti muodostettava vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia. Sen on toimenpiteillään varmistettava turvallisuuden korkea taso ja ehkäistävä ja torjuttava rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa.

Paitsi että vihapuhe ja viharikokset vaikuttavat yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä aiheuttaen näille kärsimystä ja rajoittaen näiden perusoikeuksia ja -vapauksia, ne vaikuttavat myös koko yhteiskuntaan. Viha rapauttaa koko yhteiskunnan perustaa. Se heikentää keskinäistä ymmärrystä ja monimuotoisuuden kunnioittamista, joihin moniarvoiset ja demokraattiset yhteiskunnat perustuvat.

Vihapuheen ja viharikosten määrä on kasvanut Euroopassa voimakkaasti viime vuosikymmeninä.² Viha on muuttumassa osaksi valtavirtaa³, ja se kohdistuu yksilöihin ja

¹ Unionin tila 2020, [aiekirje](#), Bryssel, 16. syyskuuta 2020.

² Ks. esimerkiksi ECRIn vuosikertomukset 2019 ja 2020 osoitteissa <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> ja <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> ja Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikön teettämä vihapuhetta ja -rikoksia EU:ssa koskeva tutkimus ”[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, heinäkuu 2020.

ihmisryhmiin, joilla on tai joilla katsotaan olevan jokin ”yhteinen piirre”, kuten rotu, etninen alkuperä, kieli, uskonto, kansallisuus, ikä, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti, sukupuolen ilmaisu, sukupuoliominaisuudet tai jokin muu perusominaisuus tai tällaisten ominaisuuksien yhdistelmä. Nämä ominaispiirteet ovat yleensä muiden huomattavissa, ja siten rikoksenteekijöiden on helpompi kohdistaa rikoksensa niihin. Niillä tarkoitetaan henkilön identiteetin osaa, joka on muuttumaton tai perustavanlaatuinen henkilön itsekäsityksen kannalta. Samalla nämä ominaisuudet ovat ryhmäidentiteettiä luova merkki⁴.

Internetin ja sosiaalisen median käytön lisääntyminen on myös lisännyt vihapuhetta verkossa vuosien mittaan. Vihapuheen nopeaa leviämistä digitaalisen viestinnän avulla helpottaa internetin estoja vähentävä vaikutus, koska oletettu anonymiteetti internetissä ja rankaisemattomuuden tunne vähentävät pidäkkeitä tällaisten rikosten tekemiseen. Samaan aikaan tunteita ja haavoittuvuuksia on käytetty yhä enemmän – myös julkisessa keskustelussa poliittisen hyödyn saavuttamiseksi – rasististen ja muukalaisvihamielisten lausuntojen ja loukkausten levittämiseen, ja sosiaalinen media on monissa tapauksissa vahvistanut niitä.⁵ Vihan levittämistä potentiaalisesti alttiiden kohderyhmien keskuudessa voidaan havaita monissa väkivaltaisissa ääriliikkeissä jihadisteista äärioikeistoon ja -vasemmistoon.⁶ Tämä on osaltaan edistänyt yhteiskunnan polarisoitumista ja sen myötä erityisesti syrjäytyneisiin ryhmiin kohdistuvan vihapuheen lisääntymistä.

Covid-19-pandemian aiheuttama terveyskriisi on lisännyt turvattomuuden, eristyneisyyden ja pelon tunnetta ja luonut ilmapiirin, jossa vihapuhe voi kukoistaa. Erilaiset ideologiset ääriliikkeet ovat hyödyntäneet pandemiaa tiettyjä väestöryhmiä vastaan (muun muassa kansallisuuden, uskonnon, rodun, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, ihonvärin ja jopa iän perusteella), mikä on myös johtanut viharikoksiin⁷.

Komission tavoitteena on laajentaa EU:n vahvistama luettelo rikollisuuden aloista kattamaan vihapuheen ja viharikokset. Vihalla ei ole sijaa Euroopan unionissa. Sitä olisi torjuttava kaikin käytettävissä olevin keinoin, myös rikosoikeuden avulla.

2. Aloitteen tausta

SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa esitetään tyhjentävä luettelo rikollisuuden aloista⁸, joilla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sovellettavista rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Siinä määrätään myös, että **rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen** perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään **muita erityisen vakavan rikollisuuden aloja**, jotka ovat

³ Ks. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin António Guterresin [esipuhe](#) vihapuhetta koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien strategiaan ja toimintasuunnitelmaan, toukokuu 2019.

⁴ Etyj/ODIHR, ”[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)”.

⁵ Ks. International Dialogue Centre -keskuksen ja European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe -järjestön järjestämän kuulemisen [tulokset](#), 20. huhtikuuta 2021; Article 19 -kansalaisjärjestö, ”[Responding to “hate speech”: Comparative overview of six EU countries](#)”, 2018.

⁶ [The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021 \(Europol TE-SAT-selvitys, 2021\)](#).

⁷ Yhdistyneiden kansakuntien ohje covid-19-pandemiaan liittyvään vihapuheeseen puuttumisesta ja sen torjumisesta ”[Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#)”, 11 toukokuuta 2020.

⁸ Luettelo sisältää seuraavat rikollisuuden alat: terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

rajatylittäviä joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

Tällaisen päätöksen hyväksyminen neuvostossa olisi ensimmäinen vaihe, jotta toisessa vaiheessa voidaan luoda tarvittava oikeusperusta sellaisen yhteisen oikeudellisen kehyksen hyväksymiseksi, jolla torjutaan vihapuhetta ja viharikoksia koko EU:ssa. Tällainen tulevaisuuden lainsäädäntö täydentäisi nykyistä EU:n lainsäädäntöä, joka edellyttää rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvan vihapuheen ja viharikosten kriminalisointia (ks. 2.2 jakso), ja se kattaisi muut erityiset perusteet.

Tätä aloitetta varten on tehty vankka valmistelutyö, muun muassa ulkoinen selvitys⁹, komission toteuttama laaja kuuleminen sekä lukuisia raportteja ja tutkimuksia.

2.1. Institutionaalinen konteksti

Komissio esittää tämän aloitteen SEU-sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan¹⁰ perusteella ja SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaksivaiheisen menettelyn mukaisesti:

Ensimmäisessä vaiheessa neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla myös vihapuhe ja viharikokset määritellään SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa esitetyt kriteerit täyttäväksi rikollisuuden alaksi. Tällaisella päätöksellä laajennetaan SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa oleva rikollisuuden alojen luettelo kattamaan vihapuhe ja viharikokset. Tämä tarjoaa oikeusperustan, jonka avulla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat laatia direktiiveillä rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevat vähimmäissäännöt tällä rikollisuuden alalla.

Toisessa vaiheessa komissio voi ehdottaa direktiivejä, joilla vahvistetaan vihapuheen ja viharikosten määritelmiä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Tämä aloite koskee ensimmäistä vaihetta eikä rajoita toisessa vaiheessa mahdollisesti toteutettavia toimia. Sillä ei estetä tai ennakoita myöhemmin ehdotettavan sekundaarilainsäädännön soveltamisalaa ja sisältöä. Edellä mainittujen direktiivien hyväksyminen vaikuttaa myös perusoikeuskirjalla suojattuihin perusvapauksiin, erityisesti sananvapauteen, lehdistön ja tiedotusvälineiden vapaus mukaan luettuna.

Kun neuvoston päätös on hyväksytty, komissio käyttää aloiteoikeuttaan parempaa sääntelyä koskevien vaatimusten mukaisesti. Komissio tekee vaikutustenarvioinnin arvioidakseen huolellisesti eri vaihtoehtoja rikosten ja seuraamusten määrittelemiseksi sekä niiden vaikutuksia perusoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen sekä lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauteen, jotka muodostavat demokraattisen yhteiskunnan vahvan perustan.¹¹

⁹ [Selvitys](#), jolla tuetaan komission aloitetta SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohtaan sisältyvän rikollisuuden alojen luettelon laajentamiseksi kattamaan vihapuhe ja viharikokset, jäljempänä 'taustaselvitys'.

Taustaselvityksessä kartoitettiin yksityiskohtaisesti kaikkien jäsenvaltioiden oikeuskehykset, joilla torjutaan vihapuhetta ja viharikoksia. Lisäksi siinä analysoitiin komission kuulemisessa kerättyjä tietoja ja näkemyksiä ja esitettiin niistä tiivistelmä.

¹⁰ SEU-sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet".

¹¹ Ks. [Euroopan unionin perusoikeuskirjan](#) 52 artikla.

Määritelläkseen tarkasti ehdotettavien sääntöjen soveltamisalan ja sisällön komissio kiinnittää erityistä huomiota vihapuheen ja viharikosten ilmiöiden kehitykseen tuoreimpien tietojen ja suuntausten valossa. Tällaisella yhteiskunnallisen kehityksen ja suuntausten huolellisella arvioinnilla on erityisen suuri merkitys määritettäessä tulevien rikosten tunnusmerkistöä. Tähän sisältyy vihapuheen ja viharikosten kriminalisoitavien muotojen määrittely rikosten kohteeksi joutuvien henkilöiden ja ryhmien suojattujen ominaisuuksien perusteella.

Laatiessaan tällaista sekundaarilainsäädäntöä komissio kuulee jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia muun muassa rikosoikeuteen ja perusoikeuksiin liittyvien kansallisten oikeuskehysten erityispiirteistä. Komissio aikoo myös järjestää kaikkien asianomaisten sidosryhmien laajan kuulemisen, johon myös Euroopan parlamentti osallistuu tiiviisti.

2.2. Vihapuheen ja viharikosten torjunta EU:n painopisteenä

Rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin 28 päivänä marraskuuta 2008 tehty neuvoston puitepäättös 2008/913/YOS, jäljempänä 'puitepäättös'¹², muodostaa jo nyt EU:n tasolla kehyksen, joka mahdollistaa vahvat yhteiset toimet rasistista ja muukalaisvihamielistä vihapuhetta ja viharikoksia vastaan. Puitepäättöksellä on tarkoitus varmistaa, että rasismin ja muukalaisvihan vakavista ilmenemismuodoista voidaan määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia kaikkialla EU:ssa. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot kriminalisoivat vihapuheen eli julkisen yllyttämisen väkivaltaan tai vihaan rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella.¹³ Puitepäättöksessä edellytetään myös, että muiden rikosten kuin vihapuheen osalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että rasistisia ja muukalaisvihamielisiä vaikuttimia pidetään raskauttavina asianhaaroina, tai vaihtoehtoisesti, että tuomioistuimet ottavat tällaiset vaikuttimet huomioon määrätessään rangaistuksia.

Komissio tukee jäsenvaltioiden toimia puitepäättöksen panemiseksi tehokkaasti täytäntöön **rasismin, muukalaisvihan ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen torjumista käsittelevän korkean tason työryhmän**¹⁴ avulla. Tavoitteena on kehittää lainvalvontaviranomaisten koulutusta ja valmiuksia, parantaa viharikosten kirjaamista ja tietojenkeruuta sekä rohkaista uhreja ilmoittamaan viharikoksista.

Tämä aloite on osa laajempaa EU:n toimien kokonaisuutta, jolla torjutaan laitonta vihapuhetta sekä väkivaltaisia ääriliikkeitä ja terrorismia verkossa. Näitä toimia ovat muun muassa **EU:n käytännesäännöt verkossa esiintyvän laittoman vihapuheen torjumiseksi**¹⁵, **asetus verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta**¹⁶ ja **EU:n internetfoorumi**¹⁷.

¹² EUVL L 328, 6.12.2008, s. 55–58.

¹³ Ks. puitepäättöksen 1 artikla.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

¹⁶ EUVL L 172, 17.5.2021, s. 79–109.

¹⁷ **EU:n internetfoorumi** on komission johtama vapaaehtoisuuteen perustuva aloite, jossa tehdään yhteistyötä teknologiayritysten ja muiden asianomaisten sidosryhmien kanssa väkivaltaisten ääriliikkeiden verkkosisällön torjumiseksi.

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä¹⁸ edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että videonjakoalustat toteuttavat tehokkaita toimenpiteitä paitsi puitepäättöksen vastaisen sisällön levittämistä myös perusoikeuskirjan 21 artiklassa tarkoitettuihin perusteisiin perustuvaa vihapuhetta vastaan. Lisäksi komission ehdotuksessa **digipalvelusäädökseksi**¹⁹ esitetään kattavaa uudistusta, jolla varmistetaan käyttäjien turvallisuus verkossa asettamalla velvoitteita puuttua laittomaan sisältöön ja järjestelmäriskeihin. Internetin parantamista lasten näkökulmasta koskevan eurooppalaisen strategian²⁰ vuonna 2022 tehtävässä päivityksessä pyritään suojelemaan lapsia verkkouhilta, kuten verkkokiusaamiselta ja vihapuheelta.

Tällä aloitteella tuetaan **EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmaa 2020–2025**²¹ ja **EU:n strategiaa antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi**²². Lisäksi sillä täydennetään viimeaikaisia aloitteita, joilla pyritään edistämään tasa-arvoa ja monimuotoisuuden kunnioitusta, kuten **hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskevaa strategiaa 2020–2025**²³. Näissä viimeaikaisissa aloitteissa on korostettu tarvetta varmistaa, että EU:n tasolla on käytössä vankkoja rikosoikeudellisia seuraamuksia **muihin syihin kuin rasismiin ja muukalaisvihaan**, erityisesti sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, ikään ja vammaisuuteen²⁴, perustuvasta vihapuheesta ja viharikoksista.

Sukupuolten tasa-arvostrategiassa 2020–2025²⁵ esitetään toimia naisiin ja tyttöihin kohdistuvan sukupuoleen perustuvan väkivallan torjumiseksi, muun muassa sukupuoleen perustuvan väkivallan tiettyjen muotojen kriminalisointia EU:n tasolla. Tämä aloite täydentää tulevaa ehdotusta **direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta**. Vihapuheelle ja viharikoksille on tyypillistä taustalla oleva tiettyyn ihmisryhmään kohdistuva viha, muun muassa merkittävä sukupuoleen perustuva ennakkoluuloisuus ja naisviha. Tulevassa direktiivissä kriminalisoidaan EU:n toimivallan rajoissa tietyt väkivallan muodot, jotka eivät edellytä vihaa eivätkä etenkin vihaa johonkin ihmisryhmään kuuluvaa yksilöä kohtaan. Siksi tällä aloitteella EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten luettelon laajentamisesta luodaan uusi oikeusperusta sellaisten naisiin

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi (EUVL L 303, 28.11.2018, s. 69).

¹⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#).

²¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tasa-arvon unioni: EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025, [COM\(2020\) 565 final](#), 18. syyskuuta 2020.

²² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n strategia antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi (2021–2030) [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

²³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tasa-arvon unioni: hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025, 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). Strategiassa todettiin tarve kriminalisoida hlbtq-henkilöihin – homoihin, lesboihin, biseksuaaleihin, transihmisiin, muunsukupuolisiin, intersukupuolisiin ja queer-henkilöihin – kohdistuva vihapuhe ja viharikokset.

²⁴ Nämä suojatut ominaisuudet kuuluvat SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa mainittuihin perusteisiin. Kyseisessä artiklassa viitataan toimenpiteisiin ”sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan” syrjinnän torjumiseksi.

²⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tasa-arvon unioni: hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025, 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

ja tyttöihin kohdistuvan vakavan väkivallan erityismuotojen käsittelemiseksi, jotka voidaan määritellä myös naisvihamieliseksi vihapuheeksi tai viharikoksiksi, joilla on objektiivisesti tunnistettavissa oleva sukupuoliennakkoluuloihin perustuva vaikutin.

Aloitteella täydennetään myös **vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa strategiaa 2021–2030**²⁶, **uhrien oikeuksia koskevaa strategiaa 2020–2025**²⁷ sekä **uhrien oikeuksia koskevaa direktiiviä**²⁸. Se noudattelee myös ikääntymisen huomioon ottamisesta julkisessa politiikassa maaliskuussa 2021 annettuja neuvoston päätelmiä²⁹, joissa muistutetaan, että ikääntymiseen liittyvä syrjintä on yleinen ilmiö ja että ikääntyneisiin kohdistuva väkivalta on kasvava ongelma.

Myös Euroopan parlamentti hyväksyi syyskuussa 2021 lainsäädäntöpäätöslauselman, jossa se kehotti komissiota antamaan lainsäädäntöehdotuksen sukupuolistuneen väkivallan määrittelemisestä SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaiseksi uudeksi rikollisuuden alaksi.³⁰ Tällä aloitteella ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjuntaa koskevalla tulevalla lainsäädäntöehdotuksella pyritään vastaamaan Euroopan parlamentin pyyntöön.

3. Tarve lisätä vihapuhe ja viharikokset EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten luetteloon

SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi **rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen** perusteella määritellä muita rikollisuuden aloja edellyttäen, että ne täyttävät erityiset kriteerit. Uuden rikollisuuden alan on oltava erityisen vakavaa rikollisuutta, joka on **rajatylittävää** joko rikosten **luonteen tai vaikutusten** johdosta tai sen vuoksi, että **niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen**.

Seuraavissa jaksoissa esitetään komission arvio vihapuheesta ja viharikoksista SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan perusteiden valossa.

3.1. Vihapuhe ja viharikokset rikollisuuden alana

Vihapuhe ja viharikokset tunnustetaan kansainvälisellä tasolla selvästi rikollisuuden alaksi.³¹

²⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tasa-arvon unioni: Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030, 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia (2020–2025), [COM/2020/258 final](#), 24.6.2020.

²⁸ EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57–73.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12.3.2021](#).

³⁰ Euroopan parlamentin SEUT-sopimuksen 225 artiklan nojalla 16. syyskuuta 2021 antama päätöslauselma suosituksista komissiolle sukupuolistuneen väkivallan määrittelemisestä uudeksi rikollisuuden alaksi, joka mainitaan SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa (2021/2035(INL)).

³¹ Esimerkiksi [Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio \(ECRI\) antoi joulukuussa 2015 vihapuheen torjuntaa koskevan yleisen poliittisen suosituksen N:o 15](#), Yhdistyneet kansakunnat hyväksyi strategian ja toimintasuunnitelman toukokuussa 2015, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 20 artikla ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, jäljempänä 'Etyj', Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto, jäljempänä 'ODIHR', sekä Etyjin ministerineuvosto hyväksyivät päätöksen N:o 9/09 viharikosten torjunnasta, MC(17) Journal No. 2, esityslistan kohta 8, 2. joulukuuta 2009.

Jo vuonna 1997 antamassaan suosituksessa³² Euroopan neuvosto piti vihapuhetta yllyttämisenä tiettyjen suojattujen ominaisuuksien määrittelemiin yksilöihin tai ryhmiin kohdistuvaan vihaan.³³ Euroopan neuvoston rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, jäljempänä 'ECRI', määritteli vuonna 2015 antamassaan suosituksessa, että vihapuhe on ymmärrettävä ”*kaikenlaisena henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvan halventamisen, vihan tai panettelun tukemisena tai edistämisenä tai siihen yllyttämisenä sekä tähän henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvana ahdisteluna, solvaamisena, kielteisenä stereotyyppittelynä, leimaamisena tai uhkailuna ja kaikkien edellä mainittujen ilmaisujen oikeuttamisena 'rodun', ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, sukupuoli-identiteetin, seksuaalisen suuntautumisen ja muun henkilökohtaisen ominaisuuden tai aseman perusteella*”.³⁴ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, jäljempänä 'Etyj', viittaa viharikoksiin rikoksina, joiden vaikuttimena on ennakkoluuloisuus tiettyä yhteiskuntaryhmää kohtaan³⁵.

Vaikka EU:n lainsäädännössä ei sinänsä säädetä vihapuheen ja viharikosten oikeudellisesta määritelmästä, **puitepäätöksessä** vahvistetaan rikosoikeudelliset määritelmät kaikkein vakavimmille rasismiin ja muukalaisvihan muodoille. Puitepäätöksessä määritellyllä vihapuheella tarkoitetaan julkista yllyttämistä väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu jonkin suojatun ominaisuuden mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen.³⁶ Puitepäätöksessä määritellyillä viharikoksilla³⁷ tarkoitetaan mitä tahansa muita rikoksia³⁸ (perusrikoksia) kuin vihapuhetta, joiden vaikuttimet ovat rasistisia tai muukalaisvihamielisiä (ennakkoluuloihin perustuva motiivi).

Sekä vihapuheessa että viharikoksissa rikoksenteikijän toiminnan aiheuttaa **ennakkoluuloihin perustuva motiivi**. Rikosten kohteeksi joutuvat henkilöt valitaan sen mukaan, onko heillä todellinen tai koettu yhteys yhteisöön tai ryhmään, jota yhdistää jokin suojattu ominaisuus, tai edustavatko tai tukevatko he tällaista ryhmää tai kuuluvatko he siihen.³⁹ Nämä ovat ”identiteettiin perustuvia” tai ”viestin lähettäviä” tekoja, sillä välitetyt viestit – erityisesti se,

³² Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antama suositus R (97) 20 vihapuheesta.

³³ Suosituksessa todetaan, että vihapuheen käsitteellä tarkoitetaan kaikkia ilmaisumuotoja, joilla levitetään, yllytetään, edistetään tai perustellaan rotuvihaa, muukalaisvihaa, antisemitismia tai muuta suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa, kuten aggressiivisen nationalismiin ja etnosentrisyyden muodossa ilmaistua suvaitsemattomuutta ja vähemmistöihin tai maahanmuuttajiin ja maahanmuuttajataustaisiin ihmisiin kohdistuvaa syrjintää ja vihamielisyyttä.

³⁴ ECRI, Yleinen politiikkasuositus nro 15 vihapuheen torjunnasta, s. 3.

³⁵ Tämä on operatiivinen määritelmä, jota käytetään Etyjin raporteissa rasistisesta ja muukalaisvihamielisestä viharikoksesta (2021), sukupuoleen perustuvista viharikoksista (2021), antisemitistisistä viharikoksista (2019) ja muslimeihin kohdistuvista viharikoksista (2018). Määritelmä perustuu Etyjin ministerineuvoston 2. joulukuuta 2009 tekemään päätökseen nro 9/09 viharikosten torjumisesta, jonka kaikki Etyj-valtiot – kaikki EU:n jäsenvaltiot mukaan luettuina – hyväksyivät yksimielisesti. Määritelmän taustalla olevaa käsitettä ja sen käytännön vaikutuksia selitetään tarkemmin Etyj/ODIHRin oppaassa ”[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)” (2009), s. 16.

³⁶ Puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi ”*julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneseen*”.

³⁷ Ks. puitepäätöksen 4 artikla: ”*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.*”

³⁸ Kuten henkilön henkeen, fyysisen koskemattomuuteen tai omaisuuteen kohdistuvat rikokset.

³⁹ Ks. taustaselvitys, 2.4.2 kohta.

että kohteiksi valitut uhrin eivät kuulu kyseiseen yhteiskuntaan – on osoitettu uhrin lisäksi myös heidän yhteisönsä tai ryhmälleen.⁴⁰ Näin ollen rikoksentekijän motiivi on keskeinen näiden rikosten erottamiseksi muista rikoksista ja niiden vakavuuden määrittämiseksi, kun otetaan huomioon näiden rikosten erityiset vaikutukset yksittäisiin uhreihin, yhteisöihin ja koko yhteiskuntaan.⁴¹

Viha on sekä vihapuheen että viharikosten olennainen piirre. Viha heikentää henkilön tai ryhmän ihmisarvoa ja uhkaa sitä. Sillä kiistetaan heidän tasa-arvoinen asemansa yhteiskunnan jäsenenä⁴², mukaan lukien heidän oikeutensa osallistua poliittiseen tai yhteiskunnalliseen elämään, jotka ovat EU:n perusperiaatteita. Se, että ymmärretään merkitys, joka vihalla on niihin ihmisiin, joilla on suojattuja ominaisuuksia, on keskeisen tärkeää, jotta rikosoikeudellisissa järjestelmissä voidaan tunnistaa tällaiset rikokset, asettaa niistä syytteeseen ja määrätä niistä seuraamuksia.

Kun otetaan huomioon vihapuheelle ja viharikoksille tunnusomainen erityispiirre, eli sellaisiin henkilöihin tai ryhmiin kohdistuva viha, joilla on (tai katsotaan olevan) yhteisiä suojattuja ominaisuuksia, vihapuhetta ja viharikoksia voidaan pitää SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”rikollisuuden alana”.

Kuten muutkin EU:n perussopimuksessa tarkoitettut rikokset, joilla on jokin yhteinen piirre, esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus tai terrorismi, viha, joka kohdistuu ihmisiin, joilla on suojattuja ominaisuuksia, yhdistää laajemman joukon rikoksia. Vihapuheen ja viharikosten kriminalisoinnin keskeinen ja yleinen tavoite on torjua tällaista vihaa, joka yhdistää nämä rikokset yhdeksi ”rikollisuuden alaksi”. Vihapuheen ja viharikosten lisääminen rikollisuuden alaksi antaisi komissiolle mahdollisuuden ehdottaa toisessa vaiheessa sekundaarilainsäädäntöä, jolla puututtaisiin erityisesti asiaan liittyviin yhteiskunnallisiin kehityskuluihin ja haasteisiin niiden syntyessä ja kehittyessä tulevaisuudessa.

3.2. Vihapuhe ja viharikokset erityisen vakavana rikollisuuden alana

Vihapuhe ja viharikokset ovat erityisen vakavia rikoksia, koska niillä on haitallisia vaikutuksia yksilöihin ja koko yhteiskuntaan, mikä heikentää EU:n perustaa.

3.2.1. Vaikutus yhteisiin arvoihin

Vihapuhe ja viharikokset ovat vastoin EU:n yhteisiä arvoja ja perusoikeuksia, jotka on vahvistettu SEU-sopimuksen 2 ja 6 artiklassa sekä perusoikeuskirjassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään johdonmukaisesti todennut tällaisen toiminnan olevan erityisen vakavaa, kun otetaan huomioon sen vaikutukset arvoihin ja perusoikeuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kun vakaviksi rikoksiksi luokiteltavat teot kohdistuvat henkilön fyysiseen tai henkiseen koskemattomuuteen, vain tehokkaat rikosoikeudelliset mekanismit voivat varmistaa riittävän suojelun ja toimia pelotteena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti katsonut, että rikosoikeudellisia

⁴⁰ Etyj/ODIHR, ”[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)”.

⁴¹ Ks. [ohjeasiakirja](#) rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS käytännön soveltamisesta.

⁴² Etyj/ODIHR, ”[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)”.

toimenpiteitä tarvitaan syrjiviin asenteisiin perustuvien suorien suullisten hyökkäysten ja fyysisten uhkien osalta.⁴³

Kun otetaan huomioon, että suvaitsevaisuus ja kaikkien ihmisten yhtäläinen ihmisarvo muodostavat demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan perustan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, että demokraattisissa yhteiskunnissa saattaa olla tarpeen määrätä seuraamuksia kaikenlaisista ilmaisumuodoista, joilla levitetään, yllytetään, edistetään tai perustellaan suvaitsemattomuuteen perustuvaa vihaa, tai jopa estää ne⁴⁴. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomautti, että viimeisenä keinona voidaan käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia sellaisia henkilöitä vastaan, jotka ovat vastuussa vakavimmista vihan ilmentymistä ja yllyttävät muita väkivaltaan. Näistä syistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään johdonmukaisesti, että oikeus sananvapauteen ei estä tiettyjen vihapuheen muotojen rikosoikeudellisia vastatoimia⁴⁵.

3.2.2. Haitalliset vaikutukset yksittäisiin uhreihin ja heidän yhteisöihinsä

Vihapuheen ja viharikosten yksittäisille uhreille, laajemmille yhteisöille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamat haitat ovat osoitus siitä, että ne ovat erityisen vakavia rikoksia.

Vihapuhe ja viharikokset loukkaavat uhrien perusoikeutta ihmisarvoon ja tasa-arvoon. Niillä on vakavia ja usein pitkäaikaisia seurauksia uhrien fyysiselle ja psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille.

Vihapuhe ja viharikokset kohdennetaan niiden uhreihin heidän pysyvien, muuttumattomien ominaisuuksiensa tai yhden heidän identiteettinsä kannalta keskeisen ominaisuuden vuoksi⁴⁶. Tämän seurauksena he tuntevat itsensä vähempiarvoisiksi, epätoivottuiksi, vähätellyiksi ja halveksituiksi yhteiskunnassa identiteettinsä vuoksi. Haitallisten fyysisten terveysvaikutusten lisäksi viharikosten aiheuttamat henkiset haitat (esimerkiksi tunne loukatuksi ja nöyryytetyksi tulemisesta) ovatkin usein merkittävämpiä kuin itse väkivallan aiheuttama fyysinen haitta⁴⁷. Viharikosten uhreilla voi olla vakavan trauman oireita, kuten masennusta, muiden ihmisten epäilyä, itsesyytöksiä ja syvää eristyneisyyden tunnetta. Nämä kokemukset tekevät viharikoksista erilaisia muihin rikoksiin verrattuna. Lisäksi monet viharikosten uhrin syyttävät itseään ja heidän itseluottamuksensa heikkenee.⁴⁸

Yleisemmällä tasolla viharikosten uhrin joutuvat myös elämään toistuvan uhrin joutumisen pelossa, ja haavoittuvammassa asemassa olevat ryhmät, kuten ikääntyneet, lapset ja fyysisesti

⁴³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu 14.1.2020, *Beizaras ja Levickas v. Liettua*, 111 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

⁴⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.7.2006, *Erbakan v. Turkki*, 56 kohta.

⁴⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 24.6.2003, *Garaudy v. Ranska*, 1 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 13.11.2003, *Gündüz v. Turkki*, 37 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 16.11.2004, *Norwood v. Yhdistynyt kuningaskunta*; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2008, *Soulas ym. v. Ranska*, 47 kohta; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.2.2012, *Vejdeland ym. v. Ruotsi*, 59 kohta.

⁴⁶ Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasoiden politiikkayksikkö, ”[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)” (heinäkuu 2020), s. 23.

⁴⁷ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), ”[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)” (2012), s. 20. Layla Okhai, ”[How hate crime impacts mental health](#)” (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Ks. taustaselvitys, 4.2.3, 4.3.3 ja 5.2.3 kohta.

ja henkisesti vammaiset henkilöt, kokevat olevansa alttiimpia vihapuheelle käyttäessään verkkoviestintää arkielämässään. Vihapuheen uhrin altistuvat myös poliittiselle ja sosiaaliselle syrjäytymiselle, joka estää heitä saamasta lääketieteellistä hoitoa ja muita elintärkeitä palveluita.⁴⁹ Lisäksi uhrin, jotka ilmoittavat kokeneensa vihaa, ovat toissijaisen uhriksi joutumisen vaarassa⁵⁰, mikä voi aiheuttaa uhrille lisähaittaa. Vihapuhe voi vahingoittaa vakavasti lapsiuhrien henkilökohtaista kehitystä pitkällä aikavälillä.

Vihaan perustuvat rikokset lähettävät viestejä kokonaisten ryhmien ja yhteisöjen torjumisesta ja niiden arvon kiistämisestä, ja nämä ryhmät ja yhteisöt sekä niihin kuuluvat henkilöt pelkäävät ja tuntevat olevansa vaarassa joutua hyökkäysten kohteeksi tulevaisuudessa.⁵¹ On tärkeää huomata, että vihapuhe ja viharikokset voivat saada vastakaikua rikosentekijän seuraajien keskuudessa, mikä levittää pelkoa ja pelottelua entisestään. Näin seuraajat jatkavat vihapuheen ja viharikoksen kaavaa, joka kohdistuu muihin henkilöihin, joilla katsotaan olevan samanlaisia suojattuja ominaisuuksia kuin uhrilla tai joiden katsotaan olevan yhteydessä uhriin.⁵²

3.2.3. Haitalliset vaikutukset koko yhteiskuntaan

Vihapuheella ja viharikoksella on myös vahva yhteiskunnallinen ulottuvuus. Ne uhkaavat demokraattisia arvoja, sosiaalista vakautta ja rauhaa⁵³, lisäävät sosiaalisia jakolinjoja, heikentävät sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja käynnistävät kostotoimia, jotka johtavat väkivaltaan ja vastaväkivaltaan⁵⁴. Komission kohdennettuun kuulemiseen vastanneet vahvistivat myös, että teot, joiden vaikuttimena on viha, luovat konfliktin, pelon, polarisaation ja radikalisoitumisen ilmapiiiriä.

Vihapuhe ja viharikokset vaikuttavat haitallisesti perusoikeuksiin, erityisesti ihmisarvoon, tasa-arvoon ja sananvapauteen. Niiden tukahduttava vaikutus sananvapauteen voi johtaa siihen, että sosiaalisen median käyttäjät eivät osallistu julkisiin keskusteluihin näkemänsä vihamielisen sisällön vuoksi.⁵⁵ Viha myrkyttää myös poliittisen vuoropuhelun ja vaikuttaa kansalaisten halukkuuteen osallistua politiikkaan ja toimia julkisesti näkyvissä virka- ja

⁴⁹ Yhdistyneiden kansakuntien [ohje](#) covid-19-pandemiaan liittyvään vihapuheeseen puuttumisesta ja sen torjumisesta "Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech", 11. toukokuuta 2020.

⁵⁰ Uhriksi joutuminen, joka ei johdu suoraan rikoksesta vaan siitä, miten poliisi ja rikosoikeusjärjestelmä kohtelevat uhria. Ks. taustaselvitys, 4.2.3, 4.3.3 ja 5.2.3 kohta.

⁵¹ Etyj/ODIHR, "[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)" (2020), s. 13. Esimerkiksi huomattavan monet lesbot, homot ja biseksuaalit välttävät tiettyjä paikkoja, koska he pelkäävät joutuvansa pahoinpitelyn, uhkailun tai häirinnän kohteiksi. Vastaavasti 37–41 prosenttia trans- ja intersukupuolisista vastaajista ilmoitti, että he välttelevät usein tai aina tiettyjä paikkoja samasta syystä. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), s. 47.

⁵² Ks. FRA, "[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)" (2012), s. 19.

⁵³ Ks. [vihapuhetta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien strategia ja toimintasuunnitelma](#), toukokuu 2019; [Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio](#) (Euroopan neuvosto).

⁵⁴ Ks. Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikön teettämä vihapuhetta ja -rikoksia EU:ssa koskeva tutkimus "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", heinäkuu 2020; Etyj/ODIHR, "[Hate Crime Laws. A Practical Guide](#)", 2009.

⁵⁵ Norjassa tehdyn [tutkimuksen](#) mukaan joka viides (19 %) sosiaalisen median käyttäjä jättää osallistumatta julkisiin keskusteluihin näkemänsä vihamielisen sisällön vuoksi. Tämä osuus on 36 prosenttia vähemmistöryhmiin kuuluvien käyttäjien keskuudessa.

luottamustehtävissä, kuten parlamentin jäsenenä, kaupunginjohtajina ja poliitikkoina.⁵⁶ Julkishallinnossa toimivien naisten osalta Euroopan parlamentin 123 naisparlamentin jäsenen keskuudessa toteutettu kyselytutkimus osoitti, että 46,9 prosenttia vastaajista oli saanut tappouhkauksia tai raiskaus- tai pahoinpitelyuhkauksia ja 58,2 prosenttia oli joutunut seksististen verkkohyökkäysten kohteeksi sosiaalisissa verkostoissa.⁵⁷

Toimittajat joutuvat usein vihapuheen uhreiksi⁵⁸ sosiaalisessa mediassa, ja tämän seurauksena he saattavat epäröidä osallistua julkiseen keskusteluun tai käsitellä tiettyjä aiheita⁵⁹. Vaikka vihapuhetta ja uhkailua kohdistetaan kaikkiin toimittajiin, tilastot osoittavat, että naispuolisia toimittajia uhkaillaan enemmän kuin miespuolisia erityisesti verkossa tapahtuvan häirinnän, raiskaus- ja tappouhkausten sekä sukupuoleen perustuvan vihaan yllyttämisen muodossa.⁶⁰ Nämä hyökkäykset ovat toisinaan seurausta organisoiduista kampanjoista, joilla pyritään heikentämään naispuolisten toimittajien arvostusta tai vaientamaan heidät.

Vihapuhe voi johtaa konfliktien lisäksi myös viharikoksiin.⁶¹ Todisteet viittaavat ”vihan pyramidiin”⁶² tai ”vahingoittamisen portaisiin”, jotka alkavat ennakkoluuloihin perustuvista teoista (esimerkiksi kiusaamisesta, pilkkaamisesta ja epäinhimillistämisestä) ja syrjinnästä (esimerkiksi taloudellisesta ja poliittisesta syrjinnästä) ja eskaloituvat ennakkoluuloihin perustuvaksi väkivallaksi, joka ilmenee murhina, raiskauksina, pahoinpitelyinä, terrorismina, väkivaltaisina ääriliikkeinä ja jopa kansanmurhina⁶³. Tutkimus osoittaa, että tietyssä kaupungissa tehtyjen kohdennettujen syrjivien tviittien ja kyseisessä kaupungissa tehtyjen viharikosten suuren määrän välillä on yhteys.⁶⁴ YK huomauttaa, että yllyttäminen väkivaltaan, joka kohdistuu yhteisöihin tai yksilöihin heidän identiteettinsä perusteella, voi osaltaan olla mahdollistamassa laajamittaisia julmuuksia tai edesauttaa niiden valmistelua ja on sekä varoitusmerkki että varhainen indikaattori tällaisten rikosten riskistä toteutua.⁶⁵

Tutkimukset osoittavat myös, että sosiaalisessa mediassa esiintyvä vihapuhe lisää vähemmistöihin kohdistuvia rikoksia fyysisessä maailmassa.⁶⁶ Verkossa esiintyvä vihapuhe on lisännyt väkivaltaa pakolaisia ja maahanmuuttajia, etnisiä ja uskonnollisia vähemmistöjä

⁵⁶ Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikön teettämä tutkimus ”[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, heinäkuu 2020.

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; ks. myös <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>

⁵⁸ Ks. komission suositus toimittajien ja muiden media-alan ammattilaisten suojelun, turvallisuuden ja voimaannuttamisen varmistamisesta Euroopan unionissa, [C\(2021\) 6650 final](#), 16. syyskuuta 2021.

⁵⁹ [Vuonna 2016 julkaistun Eurobarometri 452 -tutkimuksen](#) mukaan kolme neljäsosaa toimittajista on kokenut vihapuhetta sosiaalisessa mediassa ja puolet heistä epäröi osallistua julkiseen keskusteluun.

⁶⁰ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto, naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, sen syitä ja seurauksia tutkivan erityisraportin [lausunto](#).

⁶¹ Euroopan neuvosto, [Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio](#).

⁶² Ks. [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Ks. eurooppalaisen kouluverkon SELMA-hankkeessa (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) julkaistu [tutkimusraportti](#), s. 33.

⁶⁴ Ks. taustaselvitys, 4.2.3 kohta.

⁶⁵ YK, uskonnollisille johtajille ja toimijoille suunnattu [toimintasuunnitelma](#) väkivaltaan kiihottamisen torjumiseksi (Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes), heinäkuu 2017.

⁶⁶ Esimerkiksi Cardiffin yliopiston HateLab-hankkeen [tutkimuksessa](#) todettiin, että tietyistä paikasta lähetettyjen ”vihaviittien” määrän lisääntyessä kasvoi myös rasistisen ja uskontoon perustuvien vakavien rikosten, kuten väkivallan, häirinnän ja vahingontekojen, määrä.

sekä hlbtq-henkilöitä kohtaan.⁶⁷ Altistuminen vihapuheelle tai sen kohteeksi joutuminen voi myös edistää radikalisoitumista ja väkivaltaista ääriliikehdintää. Ne voivat ilmentyä verkossa ja sen ulkopuolella puheena ja propagandana, mutta ne voivat myös johtaa väkivaltaisten ääriliikkeiden hyökkäyksiin tai terrori-iskuihin. Tällä voi olla häiritseviä ja kohtalokkaita yhteiskunnallisia seurauksia.⁶⁸

Euroopan neuvosto on muistuttanut, että internet on tarjonnut uuden ulottuvuuden seksistisen vihapuheen ilmaisemiseen, ja korostanut, että seksistinen vihapuhe voi kärjistyä avoimesti loukkaaviksi ja uhkaaviksi teoiksi, kuten seksuaaliseksi hyväksikäytöksi tai väkivallaksi, mahdollisesti tapoiksi tai itsensä vahingoittamiseksi, tai yllyttää tällaisiin tekoihin.⁶⁹ Erityisen huolestuttavaa tässä suhteessa on se, että on syntynyt Manospheren⁷⁰ ja Incelin⁷¹ kaltaisia verkkoryhmiä ja -yhteisöjä, jotka tarjoavat uusia kansainvälisiä foorumeja naisvihan lietsomiseksi ja levittämiseksi⁷².

3.2.4. Vihapuheen ja viharikosten laajuus

Eräässä FRA:n tekemässä kyselytutkimuksessa yksi kymmenestä (11 %) hlbtq-vastaajasta vastasi, että he olivat joutuneet fyysisen tai seksuaalisen hyökkäyksen kohteeksi siksi, että he olivat hlbtq-henkilöitä (trans- ja intersukupuoliset vastaajat kokivat fyysisiä tai seksuaalisia hyökkäyksiä kyseisenä ajanjaksona muita enemmän: heidän osuutensa olivat 17 % ja 22 %), ja 51 prosenttia 15–17-vuotiaista vastaajista ilmoitti joutuvansa häirinnän kohteeksi koulussa.⁷³

Aasialaista alkuperää oleviin henkilöihin, erityisesti kiinalaisiin, tai henkilöihin, joiden katsotaan olevan aasialaista alkuperää, kohdistuva vihapuhe ja viharikokset ovat lisääntyneet covid-19-pandemian aikana⁷⁴, mukaan lukien rasistiset hyökkäykset ja pahoinpitelyt, väkivaltainen kiusaaminen, uhkailu ja rasistiset loukkaukset⁷⁵. FRA:n tutkimus osoittaa, että romanivastaajat sekä Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tai Pohjois-Afrikasta peräisin olevat vastaajat kokevat enemmän vihaan perustuvaa syrjintää, häirintää ja väkivaltaa.⁷⁶

⁶⁷ Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2018 uusfasistisen väkivallan lisääntymisestä Euroopassa (2018/2869(RSP)).

⁶⁸ Ks. myös ”[Hate Speech and Radicalisation Online](#)”, OCCIn tutkimusraportti, Johannes Baldauf, Julia Ebner ja Jakob Guhl (toim.), 2019.

⁶⁹ Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antama [suositus](#) CM/Rec(2019)1 seksismin ehkäisemisestä ja torjunnasta, 27. maaliskuuta 2019, s. 9.

⁷⁰ Feminismia vastustava verkkofoorumi, jossa miehet keskustelevat sukupuolikysymyksistä, tasa-arvosta ja maskuliinisuudesta miehiä suosivasta näkökulmasta, Centre for Digital Youth Care, ”[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” (2020), alaviite 59.

⁷¹ Lähinnä viime vuosina kyseenalaista mainetta saanut liike/yhteisö; ”the INvoluntary CElibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society” (tahdonvastaisesti selibaatissa elävät miehet syyttävät tilanteestaan naisia, seksuaalisesti ahneita miehiä ja yhteiskuntaa), Centre for Digital Youth Care, ”[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, ”[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)” (2020).

⁷³ FRA, [EU LGBTI Survey II](#) (2020).

⁷⁴ Euroopan neuvosto, ECRI, [ECRI:n vuotuinen toimintakertomus](#), maaliskuu 2021; [Human Rights Watch](#), ”Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide”, 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), ”Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide”, 2020.

⁷⁶ FRA, ”[EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#)” (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus) (2017).

FRA:n vuonna 2018 tekemän antisemitismiä koskevan tutkimuksen mukaan 40 prosenttia EU:n juutalaisista pelkää joutuvansa fyysisen hyökkäyksen kohteeksi.⁷⁷ Perusoikeusviraston vuonna 2017 toteuttaman EU:n vähemmistöjä ja syrjintää koskevan tutkimuksen⁷⁸ tulokset osoittavat, että 27 prosenttia muslimeista oli kokenut vihaan perustuvaa häirintää edellisten 12 kuukauden aikana, ja huivia julkisesti käyttävien musliminaisten keskuudessa tämä osuus oli vielä suurempi (31 %).

Naiset ja erityisesti nuoret naiset joutuvat sukupuoleen perustuvan vihapuheen kohteeksi sekä verkossa että muualla.⁷⁹ Vuonna 2020 tehdyn maailmanlaajuisen tutkimuksen mukaan 52 prosenttia nuorista naisista ja tytöistä oli kokenut verkkoväkivaltaa, kuten uhkailua.⁸⁰

Tämän lisäksi on ihmisiä, joilla on kaksi tai useampia suojattuja ominaisuuksia, kuten tummaihoiset naiset, jotka mainitaan 84 prosenttia todennäköisemmin kuin valkoihoiset naiset loukkaavissa tai ”ongelmallisissa” tviiteissä.⁸¹

YK ilmaisi huolensa ikääntyneisiin kohdistuvasta vihapuheesta, joka on YK:n mukaan noussut esiin julkisessa keskustelussa ja sosiaalisessa mediassa sukupolvien välisen kaunan ilmauksena.⁸² Vammaisilla henkilöillä on muita suurempi riski joutua väkivaltarikosten, myös viharikosten, uhriksi tai kohdata vihapuhetta.⁸³ Komission kuulemisessa saatu palaute osoitti, että joissakin maissa 21 prosenttia viranomaisille ilmoitetuista viharikoksista kohdistuu vammaisiin henkilöihin.⁸⁴ Uhrit joutuvat rikosten kohteiksi yleensä vain siksi, että heillä on vamma, heidän katsotaan olevan vammaisia tai heillä on jokin yhteys vammaiseen henkilöön.⁸⁵ Lisäksi Maailman terveysjärjestö katsoo, että ikääntyneiden ihmisten pahoinpitelyn ongelma tulee todennäköisesti kasvamaan väestön ikääntymisen vuoksi.⁸⁶

Nämä luvut ovat vain jäävuoren huippu, sillä kaikista tapauksista ei ilmoiteta eikä kaikkia tapauksia kirjata⁸⁷, myöskään tiedonkeruumenetelmät eivät ole vertailukelpoisia⁸⁸. Lähteet⁸⁹ osoittavat esimerkiksi, että 88 prosenttia romaneihin kohdistuneista vihaan perustuvista fyysisistä hyökkäyksistä jätettiin ilmoittamatta ja että 79 prosenttia juutalaisvastaista häirintää kokeneista juutalaisista henkilöistä jätti ilmoittamatta vakavimmasta tapauksesta poliisille tai

⁷⁷ FRA, ”[Kokemuksia ja näkemyksiä antisemitismistä – Toinen tutkimus juutalaisten syrjinnästä ja juutalaisiin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa](#)”, 10. joulukuuta 2018.

⁷⁸ FRA, Second European Union Minorities and Discrimination [Survey](#)” (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus), 21. syyskuuta 2017.

⁷⁹ Euroopan neuvosto, ”[Combating sexist hate speech](#)”.

⁸⁰ Ks. World Wide Web Foundation -säätiön ja World Association of Girl Guides and Girls Scouts -järjestön UNICEFin U report -alustan avulla toteuttama [kyselytutkimus](#), helmikuu 2020.

⁸¹ Amnesty International, ”[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)”, 2018.

⁸² YK:n selvitys: ”[The Impact of COVID-19 on older persons](#)”, toukokuu 2020.

⁸³ FRA, ”[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)”, maaliskuu 2015.

⁸⁴ Ks. taustatutkimuksen liite VII.

⁸⁵ FRA, ”[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)”, maaliskuu 2015, s. 2.

⁸⁶ Maailman terveysjärjestö, ”[Elder Abuse](#)”, 2021.

⁸⁷ Katso myös Etyj/ODIHRin [verkkojulkaisu](#), jonka mukaan viharikosten puutteellinen kirjaaminen johtaa siihen, että uhrit ja heidän tarpeensa jäävät liian usein näkymättömiksi, 16. marraskuuta 2020.

⁸⁸ Sidosryhmien kuulemiseen perustuvan taustatutkimuksen mukaan useimmat sidosryhmät katsoivat, että kaikista vihapuhe- ja viharikostapauksista ei niiden jäsenvaltioissa ilmoiteta.

⁸⁹ Ks. FRA:n kyselytutkimus romaneista ja travellereista ”[Roma and Travellers in Six Countries](#)”, 2020, ja FRA:n kyselytutkimus ”[Kokemuksia ja näkemyksiä antisemitismistä – Toinen tutkimus juutalaisten syrjinnästä ja juutalaisiin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa](#)”, 2018.

muulle organisaatiolle. Hlbtqi-ihmisiin kohdistuneesta fyysisestä tai seksuaalisesta väkivallasta ilmoitettiin vain joka viides tapaus (21 %).⁹⁰ Ikä on esimerkki vihapuheen ja viharikosten perusteesta, jonka huono tunnettuus ja johon liittyvien rikosten seuraamusten puute johtavat ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvan vihapuheen ja viharikosten vähäisempään raportointiin ja tiedon puutteeseen niiden laajuudesta.⁹¹ Erityisesti AGE Platform -verkosto⁹² pitää valitettavana tätä tilannetta, joka jää piiloon, vaikka se on valitettavan yleinen kaikkialla Euroopassa. Verkosto huomauttaa, että tietoisuuden puute iästä viharikosten mahdollisena syynä pahentaa ikääntyneiden uhrien näkymättömyyttä ja suojelun puutteellisuutta.

3.2.5. Rikosoikeudelliset toimet jäsenvaltioissa

Edellä kuvattujen vaikutusten vakavuus on saanut jäsenvaltiot kriminalisoimaan tietyt vihapuheen ja viharikoksen muodot. Näiden tekojen kriminalisointi antaa viestin siitä, että yhteiskunta paheksuu niitä erityisen voimakkaasti. Se on osoitus tällaisten tekojen erityisestä vakavuudesta ja niiden aiheuttamasta vaarasta, sillä ne ovat erityisen vahingollisia perusoikeuksien kannalta.

Puitepäättöksen voimaansaattamisen tuloksena rotuun, ihonväriin, uskontoon, syntyperään ja kansalliseen tai etniseen alkuperään⁹³ perustuva **vihapuhe** on kriminalisoitu kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti kriminalisoineet vihapuheen, joka kohdistuu myös muihin suojattuihin ominaisuuksiin: Seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva vihapuhe on kriminalisoitu 20 jäsenvaltiossa⁹⁴ ja fyysiseen/sosiaaliseen sukupuoleen perustuva vihapuhe 17 jäsenvaltiossa⁹⁵. Lisäksi vammaisuuteen perustuva vihapuhe on kriminalisoitu 14 jäsenvaltiossa⁹⁶ ja ikään perustuva vihapuhe kuudessa jäsenvaltiossa⁹⁷. Kahdeksan jäsenvaltiota⁹⁸ on (joko vaihtoehtoisesti tai muiden perusteiden lisäksi) myös kriminalisoinut vihapuheen määrittelemättä ryhmien suojattuja ominaisuuksia ja jättänyt vihapuheen kriminalisoinnin avoimeksi pyrkien näin suojelemaan kaikkia vähemmistöryhmiä tai väestön osia⁹⁹.

Myös **viharikokset** on laajalti kriminalisoitu kaikissa jäsenvaltioissa joko itsenäisenä rikoksena tiettyjen rikosmuotojen osalta tai yleisenä raskauttavana asianhaarana kaikissa rikoksissa, joiden vaikuttimena on ennakkoluuloisuus. Sen lisäksi, että rotuun, väriin, uskontoon, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvat viharikokset on kriminalisoitu puitepäättöksen voimaansaattamisen seurauksena, seksuaaliseen

⁹⁰ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, EU-LGBTI II, ”[A long way to go for LGBTI equality](#)”, s. 38 ja 46.

⁹¹ Ks. taustaselvitys, 4.2.3 kohta.

⁹² AGE Platform Europe on yli 50-vuotiaille suunnattujen voittoja tavoittelemattomien järjestöjen eurooppalainen verkosto; Ks. AGE Platform Europe vastaus komission kuulemiseen.

⁹³ Nämä ovat edellä mainitussa puitepäättöksessä säädetyt perusteet, ks. myös taustaselvitys, 4.2.1 ja 4.3.1 kohta. Puitepäättöstä ei kuitenkaan aina ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti tai kattavasti. Tästä syystä komissio on käynnistänyt eräitä jäsenvaltioita vastaan rikkomusmenettelyjä.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Tässä ryhmässä 14 jäsenvaltiota (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT ja SI) viittaa erityisesti fyysisen/sosiaalisen sukupuolen perusteeseen, kymmenen jäsenvaltiota (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) viittaa (vaihtoehtoisesti tai lisäksi) sukupuoli-identiteetin perusteeseen ja kaksi jäsenvaltiota (BE ja EL) viittaa sukupuoliominaisuuksien perusteeseen.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Esimerkiksi Saksan lainsäädännössä kriminalisoidaan vihapuhe sellaisia ryhmiä vastaan, joilla on tiettyjä yhteisiä erityispiirteitä, kuten rotu tai uskonto, mutta myös ”väestön osia vastaan”.

suuntautumiseen perustuvat viharikokset on kriminalisoitu 19 jäsenvaltiossa¹⁰⁰ ja fyysiseen/sosiaaliseen sukupuoleen perustuvat viharikokset 17 jäsenvaltiossa¹⁰¹. Lisäksi vammaisuuteen perustuvat viharikokset on kriminalisoitu 13 jäsenvaltiossa¹⁰² ja ikään perustuvat viharikokset 10 jäsenvaltiossa¹⁰³. Viidessätoista jäsenvaltiossa¹⁰⁴ kansalliset tuomioistuimet voivat myös ottaa minkä tahansa rikoksen osalta huomioon rikosentekijän vaikuttimet päättäessään rikosoikeudellisista seuraamuksista joko viharikoksen erillisen rikosnimikkeen vaihtoehtona tai sitä täydentävänä lisäyksenä. Eräät jäsenvaltiot ovat myös jättäneet suojatut ominaisuudet määrittelemättä kattaakseen kaikenlaiseen suvaitsemattomuuteen perustuvat viharikokset.

3.3. Vihapuheen ja viharikosten rajatylittävä ulottuvuus

Todisteita vihapuheen ja viharikosten rajatylittävästä ulottuvuudesta ovat näiden ilmiöiden **luonne ja vaikutukset** sekä se, että **niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen**.

Tämä on selvää verkossa esiintyvän **vihapuheen** osalta. Internetin rajatylittävän luonteen vuoksi verkossa esiintyvä vihapuhe leviää nopeasti ja sitä esiintyy kaikkialla. Näin viharyhmien on helpompi saavuttaa uusia yleisöjä maissa, joiden poliittinen tai sosiaalinen tilanne on samankaltainen.¹⁰⁵ Useimmat komission kohdennettuun kuulemiseen vastanneet sidosryhmät korostivat rajatylittävää ulottuvuutta myös konkreettisten esimerkkien¹⁰⁶ avulla. Esimerkiksi sukupuoliominaisuuksiin perustuva ja erityisesti intersukupuolisiin ihmisiin kohdistuva vihapuhe on yhä yleisempää rajatylittävää toimintaa harjoittavissa ryhmissä.¹⁰⁷ Myös Euroopan neuvosto on korostanut sukupuoleen perustuvan vihapuheen yleisyyttä¹⁰⁸ ja vaatinut voimakkaampia toimia sen torjumiseksi.

Muulla kuin verkossa (esimerkiksi painetussa lehdistössä, televisiolähetyksissä, poliittisissa puheissa tai urheilutapahtumissa) esitetyillä vihaviesteillä on kuitenkin rajatylittävä ulottuvuus, mikä käy ilmi niiden vaikutuksesta, koska niitä on helppo toistaa ja levittää laajalti rajojen yli. Yli 80 prosenttia kohdennetun kuulemisen vastaajista katsoi, että muulla kuin

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. On tärkeää huomata, että jotkin jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet vain tietyt seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvät rikokset.

¹⁰¹ Tässä ryhmässä 13 jäsenvaltiota (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) viittaa erityisesti fyysisen/sosiaalisen sukupuolen perusteeseen, 11 jäsenvaltiota (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) viittaa (vaihtoehtoisesti tai lisäksi) sukupuoli-identiteetin perusteeseen ja neljä jäsenvaltiota (BE, EL, FR, MT) viittaa sukupuoliominaisuuksien perusteeseen.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

¹⁰⁵ Ks. taustaselvitys, 4.3.4 kohta; Anti-Defamation League, ”[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)”, 2016; Soldiers of Odin on kiistanalainen maahanmuuttaja- ja muslimivastainen sekä pakolaisvihamielinen ideologinen ryhmä, joka perustettiin Suomessa ja joka on levinnyt Yhdysvaltoihin asti.

¹⁰⁶ Konkreettinen esimerkki rajatylittävän verkossa esiintyvän vihapuheen heijastusvaikutuksista on ranskalaisen äärioikeistolaisen ”Nouvelle droite” -liikkeen kampanja #DefendEurope, jossa korostetaan äärioikeiston eri puolilla maailmaa, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Itävallassa, Ranskassa, Saksassa, Ruotsissa, Alankomaissa, Norjassa, Italiassa ja Yhdysvalloissa, tekemän eri ideologioiden välisen ja rajatylittävän yhteistyön laajuutta; ks. taustaselvitys, 4.3.4 kohta.

¹⁰⁷ Ks. taustaselvitys, 4.2.4 kohta.

¹⁰⁸ Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antama [suositus](#) CM/Rec(2019)1 seksismin ehkäisemisestä ja torjunnasta, 27. maaliskuuta 2019.

verkossa esiintyvällä vihapuheella on rajatylittävä heijastusvaikutus.¹⁰⁹ Vastaajat viittaavat siihen, että vihamielisiä viestejä laativat ja levittävät verkostot, joissa on jäseniä useista maista. Lisäksi vihapuheen taustalla olevia ideologioita tuotetaan kansainvälisesti ja ne ovat siten rajatylittäviä ilmiöitä.¹¹⁰

Viharikosten rajatylittävä ulottuvuus liittyy suorasti vihapuheen rajatylittävään ulottuvuuteen. Viha liikkuu kansallisten rajojen yli ja johtaa väkivallan kierteseen. Vihapuheen tavoin viharikosten taustalla olevia ideologioita voidaan tuottaa kansainvälisesti ja jakaa nopeasti verkossa. Viharikoksia voivat tehdä verkostot, joissa on jäseniä useista maista (EU:sta tai sen ulkopuolelta) ja jotka inspiroivat, organisoivat tai toteuttavat fyysisiä hyökkäyksiä. Ääriliikkeiden vastainen Counter Extremism -hanke¹¹¹, Soufan Center -keskus¹¹² ja Anti-Defamation League¹¹³ ovat esittäneet esimerkkejä erilaisten yli rajojen vaikuttavien ja tekoihin inspiroivien ryhmien kansainvälisestä toiminnasta. Viharikokset voivat myös luoda pelon tai sosiaalisten konfliktien ilmapiirin, joka voi levitä EU:n jäsenvaltiosta toiseen.¹¹⁴ Vihapuhe ja viharikokset voivat johtaa myös radikalisoitumiseen ja rajojen yli liikkuvien ja ideologialtaan yhtenäisten väkivaltaisten ääriryhmien syntymiseen.

Sama ilmiö voi vastaavasti johtaa viharikosten toistamiseen toisessa maassa tai seurantamalleihin, joissa jäljitellään toisessa maassa ensiksi tehtyä rikosta. Tämä voi tapahtua myös silloin, kun tietyt viharikokset saavat paljon julkisuutta, mikä kannustaa muita henkilöitä tekemään samankaltaisia rikoksia (”jäljittelyvaikutus”). Itse viharikosten lisäksi niiden psyykkinen vaikutus yksilöihin ja yhteiskuntaan voi helposti ylittää rajat luomalla pelon ja sosiaalisten konfliktien ilmapiiriä. Eri puolilla maailmaa tapahtuneilla rikoksilla ja tapahtumilla, kuten Black Lives Matter -liikkeellä, on ollut vaikutuksia useissa maissa. Suurin osa komission kuulemiseen vastanneista katsoi viharikoksilla olevan rajatylittäviä heijastusvaikutuksia.¹¹⁵

Tämä prosessi on maailmanlaajuinen ja sen vaikutukset eivät ole riippuvaisia sen maantieteellisestä alkuperästä. EU voi toimia roolimallina kaikkialla maailmassa, ja muualla alkuun pannut ideat ja aloitteet voivat osaltaan edistää Euroopassa toteutettavia tehokkaampia toimia.

Edellä esitetty korostaa sitä, että **vihapuhetta ja viharikoksia on erityisesti tarpeen torjua yhteisin perustein.**

¹⁰⁹ Ks. taustaselvityksen liite VI.

¹¹⁰ Ks. taustaselvitys, 4.2.4 kohta; ks. myös taustaselvityksen liite VII, jossa esitetään useita esimerkkejä muualla kuin verkossa esiintyvän vihapuheen rajatylittävistä vaikutuksista muun muassa kreikkalaisen Kultainen aamunkoitto -äärioikeistojärjestön toiminnan yhteydessä ja jossa vertaillaan salaliittoteorioiden verkon ulkopuolella tapahtuvaa levittämistä ja heijastusvaikutuksia eri jäsenvaltioissa – esimerkiksi ”väestönvaihtoteorian” levittämistä verkon ulkopuolella järjestettävien tapahtumien, kokoontumisten ja ”julkisuustempujen” avulla.

¹¹¹ Counter Extremism Project, ”[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)”, 2020, s. 12, 79 ja 145.

¹¹² Soufan Center, ”[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)”, 2019, s. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, ”[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)”.

¹¹⁴ Ks. taustaselvitys, 5.2.4 kohta.

¹¹⁵ Ks. taustaselvitys, 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 ja 5.2.5 kohta.

Erityinen tarve puuttua näihin ilmiöihin yhteisin perustein johtuu siitä, että vihapuheella ja viharikoksilla on vakavia vaikutuksia SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistettuihin keskeisiin EU:n arvoihin. Yhteisten arvojen turvaaminen edellyttää yhteisiä toimia.

Vihapuheen ja viharikosten kielteiset seuraukset menevät yksittäisiin uhreihin kohdistuvia vaikutuksia pidemmälle ja voivat vaikuttaa eri maissa asuviin ihmisryhmiin tai -yhteisöihin. Vihapuheen ja viharikosten kriminalisoimatta jättäminen joissakin harvoissa jäsenvaltioissa saattaa heikentää toimia, joilla puututaan tehokkaasti näihin ilmiöihin, ja edistää heijastusvaikutuksia. Se, että kriminalisoinnille ei esitetä yhteistä lähestymistapaa johtaa myös siihen, että tällaisten tekojen uhrien suojelu on puutteellista ja epätasaista eri puolilla EU:ta, sillä vain rikoksen uhreiksi todetuilla henkilöillä on mahdollisuus käyttää EU:n lainsäädännössä säädettyjä oikeussuoja- ja tukitoimia. Lisäksi hajanainen lähestymistapa voi lähettää yleisölle ristiriitaisia viestejä siitä, että tällaisiin tekoihin ei suhtauduta vakavasti ja että niihin voidaan syyllistyä rangaistuksetta¹¹⁶, että niitä pidetään ”normaaleina” tai että joissakin maissa valtio on jopa laillistanut ne ja/tai suvaitsee niitä¹¹⁷.

Lisäksi erityinen tarve torjua vihapuhetta ja viharikoksia yhteisin perustein johtuu yksittäisten jäsenvaltioiden pyrkimyksistä kriminalisoida eri viharikokset ja vihapuheen muodot erillään muista jäsenvaltioista. Tällainen lähestymistapa 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 on viime vuosina lisääntynyt hälyttävästi.¹¹⁸ Vuodesta 2007 lähtien, jolloin komissio ehdotti rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen saattamista rangaistaviksi kaikissa jäsenvaltioissa, vihapuhe ja viharikokset ovat lisääntyneet tasaisesti.¹¹⁹ Tämä lisääntyminen liittyy sosiaalisessa, taloudellisessa ja teknologisessa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Myös useimmat vastaajat (yli 60 %) vahvistivat komission kohdennetussa kuulemisessa sekä vihapuheen että viharikosten lisääntyneen vuosina 2018–2020 verrattuna edelliseen ajanjaksoon 2015–2017. Tähän vaikuttivat muun muassa muuttovirtojen lisääntyminen, taloudelliset ja sosiaaliset kriisit (kuten covid-19-pandemia) ja verkossa levitettävän tiedon parempi saatavuus, myös sosiaalisten verkostojen käyttö, jonka avulla sisältöä voidaan jakaa nopeasti.¹²⁰

Internet tarjoaa kanavan, jonka avulla vihapuhetta voidaan levittää laajemmalti ja jakaa helposti verkossa. Internetin antama anonymiteetin ja rankaisemattomuuden tunne rohkaisee vihapuheeseen syyllistyviä ja vähentää heidän estojaan, mikä lisää riskiä siitä, että he jatkavat tällaisten rikosten tekemistä.

¹¹⁶ Ks. alaviite 5, Euroopan neuvosto, ECRI, [Yleinen politiikkasuositus nro 15 vihapuheen torjunnasta](#), 8. joulukuuta 2015.

¹¹⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.1.2017, *Király ja Dömötör v. Unkari*.

¹¹⁸ YK, uskonnollisille johtajille ja toimijoille suunnattu [toimintasuunnitelma](#) väkivaltaan kiihottamisen torjumiseksi (Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes), heinäkuu 2017.

¹¹⁹ ”[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)”, Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden politiikkayksikkö, heinäkuu 2020.

¹²⁰ Ks. taustaselvitys, 4.2.1, 4.3.1 ja 4.3.2 kohta.

Väkivaltaisia ääri-ideologioita edustavien henkilöiden ja ryhmien voimakas yleistyminen eri puolilla Eurooppaa on yksi niistä seikoista, jotka ovat edistäneet yhteiskunnan polarisaatiota ja radikalisoitumista. Tämä on puolestaan lisännyt syrjäytyneisiin ryhmiin ja naisiin kohdistuvaa vihapuhetta. Euroopan parlamentti totesi tämän vuonna 2019 annetussa päätöslauselmassaan ”uusfasistisen väkivallan lisääntymisestä Euroopassa” ja kehotti jäsenvaltioita tuomitsemaan ”viharikokset, vihapuheen ja syyllistämisen, joihin syyllistyviä poliitikkoja ja viranomaisia on kaikilla tasoilla [...], ja määräämään niistä seuraamuksia [...], koska tällaisella toiminnalla suoraan normalisoidaan ja vahvistetaan vihaa ja väkivaltaa yhteiskunnassa”.¹²¹

ECRI korosti, että äärinationalistinen, muukalaisvihamielinen, rasistinen ja homo-/transfobinen vihapuhe lisääntyi useissa vaalikampanjoissa vuonna 2019, ja totesi, että se tunkeutuu yhä suuremmassa määrin sosiaalisen median verkostoihin ja määrää niissä käytettävän sävyn.¹²² ECRIn mukaan loukkaavat ja alentavat huomautukset vähemmistöryhmien jäsenistä hyväksytään nykyään helpommin kuin aiemmin. Euroopan neuvosto onkin hälyttänyt tilanteesta. Sen mukaan Eurooppa on järkyttävän todellisuuden edessä: antisemitistiset, muslimeihin kohdistuvat ja muut rasistiset viharikokset lisääntyvät hälyttävässä määrin.¹²³

Covid-19-pandemia on luonut ilmapiirin, jossa vihapuhe on kukoistanut ja kasvanut YK:n pääsihteerin António Guterresin sanoin ”vihan ja muukalaisvihan tsunamiksi”.¹²⁴ Europol¹²⁵ on korostanut, että covid-19-pandemia ja siitä johtuneet taloudelliset ja sosiaaliset kriisit ovat johtaneet asenteiden koventumiseen ja pelottelun, muun muassa väkivaltaisiin tekoihin kehottamisen, laajempaan hyväksymiseen. ECRI korosti vuoden 2020 vuosikertomuksessaan vihapuheelle ja väkivallalle altistumisen lisääntyneen tietyissä ryhmissä¹²⁶, joita pidetään viruksen merkittävänä levittäjinä ja syytetään siitä. Näitä ovat muun muassa romanit ja maahanmuuttajat, joiden mahdollisuudet saada terveydenhuoltoa ja julkisia tukitoimia ovat huonontuneet entisestään¹²⁷, sekä aasialaiset tai aasialaistaustaisiksi katsotut henkilöt¹²⁸. Myös tiettyjä ryhmiä koskevat salaliittoteoriat ovat lisääntyneet, mikä on johtanut vihapuheeseen ja viharikoksiin.¹²⁹ Tutkimukset osoittavat esimerkiksi, että vuoden 2021 kahden ensimmäisen kuukauden aikana (pandemian aikana) juutalaisvastaiset kommentit sosiaalisen median

¹²¹ Euroopan parlamentti, uusfasistisen väkivallan lisääntymisestä Euroopassa 25. lokakuuta 2018 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [ECRI:n vuosikertomus 2019](#)

¹²³ Euroopan neuvoston pääsihteerin Marija Pejčinović Burićin [lausunto](#), 27.2.2020.

¹²⁴ YK:n pääsihteerin António Guterresin [globaali vetoomus](#) covid-19-pandemiaan liittyvän vihapuheen torjumiseksi, New York, 8. toukokuuta 2020.

¹²⁵ Europol, [European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#), s. 28.

¹²⁶ Ks. myös [European Voice against Racism](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; ks. myös [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#)

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>;

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [ECRI:n vuotuinen toimintakertomus](#), maaliskuu 2021.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, ”[From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#)” (heinäkuu 2020); ks. myös International Dialogue Centre -keskuksen ja European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe -järjestön järjestämän kuulemisen [tulokset](#), 20. huhtikuuta 2021.

tileillä/kanavissa seitsenkertaistuivat Ranskassa vuoden 2020 samaan ajanjaksoon verrattuna (ennen pandemiaa) ja vastaava lisäys Saksassa oli yli 13-kertainen.¹³⁰

Pandemia toi esiin myös sukupolvien välisiä jännitteitä ja lisäsi sosiaalisessa mediassa esiintyviä vihamielisiä viestejä, joita voidaan pitää ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvana vihapuheena. Ikääntyneet ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, ja tästä syystä heihin kohdistuvat loukkaukset ovat pandemian aikana lisääntyneet ja he joutuvat helpommin vihapuheen ja viharikosten uhreiksi¹³¹.

Hlbtqi-ihmisiksi identifioituviin henkilöihin kohdistuva väkivalta on lisääntynyt pandemian alusta lähtien¹³². Seksuaalinen suuntautuminen tai sukupuoli-identiteetti oli demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) vuoden 2019 viharikoksia koskevan raportin mukaan ilmoitettujen viharikosten kolmanneksi yleisin peruste (18,35 %), mikä merkitsi lisäystä vuoteen 2018 verrattuna (14,61 %)¹³³. Myös sukupuoleen perustuva vihapuhe on lisääntynyt Euroopassa. Sitä esiintyy verkossa ja sen ulkopuolella sekä kaikissa sosiaalisen vuorovaikutuksen muodoissa (esimerkiksi koulussa, työpaikalla ja julkisissa tiloissa). Kaikki naisiin kohdistuvan sukupuoleen perustuvan verkkoväkivallan muodot, myös naisvihamielinen vihapuhe, yleistivät ennen covid-19-pandemiaa, mikä normalisoi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Naton strategisen viestinnän osaamiskeskus totesi naisministereihin kohdistuvaa verkossa tapahtuvaa häirintää koskevassa raportissa¹³⁴, että eniten loukkaavia viestejä verkossa aiheuttavat covid-19-pandemia, maahanmuutto, EU-suhteet ja sosiaalisesti liberaali politiikka.

Kun tarkastellaan lainsäädännön viimeaikaista kehitystä, voidaan havaita, että muihin kuin puitepäättöksessä säädettyihin syihin perustuvien rikosten kriminalisointi lisääntyy asteittain. Tällä hetkellä 11 jäsenvaltiota¹³⁵ on tehnyt lainsäädäntöehdotuksia tai käynnistänyt prosesseja vihapuheen ja/tai viharikosten kriminalisoimiseksi laajemmin. Näistä jäsenvaltioista yhdeksän¹³⁶ on ehdottanut tiettyjen perusteiden lisäämistä vihapuhetta ja/tai viharikoksia koskevaan lainsäädäntöön.

4. EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten luettelon laajentamisesta saatava lisäarvo

4.1. Tehokas EU:n tason vastaus

¹³⁰ Ks. Institute for Strategic Dialogue -instituutin Euroopan komissiolle laatima selvitys ”[The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#)”, huhtikuu 2021.

¹³¹ Ks. AGE Platform Europe -verkoston palaute komission kuulemisessa, YK:n pääsihteeri António Guterresin [lausunto](#) sekä taustaselvityksen 4.2.1 kohta.

¹³² Ks. Euroopan neuvoston syrjimättömyyttä, monimuotoisuutta ja osallisuutta käsittelevä ohjauskomitea, ”[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)” (2020), s. 19. Ks. myös [FRA:n raportti pandemiasta ja sen vaikutuksista perusoikeuksiin \(2019\)](#), perusoikeusviraston raportti ”[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)” (2021) ja [ECRI:n vuosikertomus 2020](#)

¹³³ ODIHR, [Hate Crime Report](#), 2019; ks. [lehtitiedot](#), joiden mukaan hlbtqi-yhteisöön kohdistuvat viharikokset lisääntyivät Espanjassa 43 prosenttia vuoden 2021 alkupuoliskolla.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Ks. taustaselvitys, 3.7 kohta. On erityisesti syytä panna merkille, että Italiassa ehdotettua uudistusta ei ole hyväksytty.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella komissio katsoo, että tämä aloite on EU:n tasolla tehokkain vastaus havaittuihin haasteisiin. Vain yhteisellä EU:n tason aloitteella voidaan tehokkaasti suojella SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistettuja yhteisiä arvoja, joita kaikki vihapuheen ja viharikosten muodot heikentävät niiden kohteena olevista henkilöistä ja ryhmistä riippumatta.

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

Vain soveltamalla EU:n tasolla yhteistä lähestymistapaa vihapuheen ja viharikosten kriminalisointiin voidaan varmistaa tällaisten tekojen uhrien yhdenmukainen suojelu kaikkialla EU:ssa. Tähän sisältyy uhrien mahdollisuus päästä erityisten suojelutoimenpiteiden piiriin, mitä tarjotaan kaikkein haavoittuvimmille rikoksen uhreille uhrien oikeuksia koskevan direktiivin mukaisesti. Kun otetaan huomioon vihapuheen ja viharikosten rajatylittävä ulottuvuus sekä rikosoikeudellisen ratkaisun tarve, oikeusviranomaisten yhteistyö on ratkaisevan tärkeää. Yhteisillä rikosoikeudellisilla toimilla voidaan parantaa keskinäistä luottamusta ja oikeudellista yhteistyötä, jotka ovat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen peruseriaatteita, perusoikeuksia kunnioittaen.

4.2. EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten luettelon laajentaminen – vaihtoehtojen puute

Vaikka tietyt SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa luetellut rikollisuuden alat saattavat olla osittain päällekkäisiä¹³⁷, rikosten ja vihapuheen ja viharikosten seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä ei ole toistaiseksi voitu hyväksyä EU:n tasolla.

Erityisesti tietotekniikkarikollisuuden ja viharikosten ja vihapuheen osittainen päällekkäisyys ei mahdollistaisi kaikki vihapuheen muodot kattavien rikosoikeudellisten vähimmäissääntöjen hyväksymistä käytetyistä keinoista riippumatta. Se voisi mahdollistaa internetin kautta levitettävää vihapuhetta mutta ei muulla tavoin tapahtuvaa ja levitettävää vihapuhetta koskevien vähimmäissääntöjen hyväksymisen. Se ei kattaisi esimerkiksi kirjoitusten tai kuvien julkisen levittämisen tai jakamisen avulla, julkisissa kokoontumisissa (kuten urheilutilaisuuksissa), televisiolähetyksissä ja poliittisissa puheissa levitettävää vihapuhetta. Tämä tarkoittaisi sitä, että olisi olemassa yksi EU:n yhdenmukaistettu rikosoikeudellinen kehys digitaalisiin keinoin tapahtuvalle vihapuheelle, kun taas muilla keinoin tapahtuvaan vihapuheeseen sovellettaisiin erilaisia ja hajanaisia lähestymistapoja eri puolella EU:ta. Samanlainen perusteeton ero syntyisi vihapuheen ja viharikosten kriminalisoinnin välille, koska viharikokset eivät kuuluisi tietotekniikkarikollisuuden oikeusperustan piiriin. Tällaisella hajanaisella kriminalisoinnilla ei voida tehokkaasti ja kattavasti puuttua näihin läheisesti toisiinsa liittyviin ilmiöihin.

Tiettyjä viharikoksia voidaan tietyissä olosuhteissa pitää ”terrorismina” ja siten terrorismirikoksina, jos voidaan osoittaa, että rikos on tehty terrorismitarkoituksessa,

¹³⁷ Myös nykyisten EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten, kuten ”järjestäytyneen rikollisuuden” ja ”laittoman huumausainekaupan” tai ”naisten seksuaalisen hyväksikäytön”, välillä on päällekkäisyyksiä, mutta ne katsotaan silti erillisiksi rikollisuuden aloiksi.

esimerkiksi jos tarkoitus on pelotella vakavasti väestöä.¹³⁸ Tällaisista mahdollisista päällekkäisyyksistä huolimatta ”terrorismia” ja terrorismirikosten määritelmää ei voida soveltaa kaikkiin viharikostapauksiin, joten niitä ei voida käyttää vihapuheen ja viharikosten kattavaan kriminalisointiin.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että vain vihapuheen ja viharikosten määrittely uudeksi erilliseksi rikollisuuden alaksi voi mahdollistaa tehokkaan ja kattavan rikosoikeudellisen lähestymistavan näihin ilmiöihin EU:n tasolla.

Tästä syystä komission aloitteen voidaan katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, joka vaikuttaa sisältyvän luontaisesti SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan kriteerien täyttämiseen. Lisäksi tämä aloite on oikeassa suhteessa tavoitteeseen, joka sillä pyritään saavuttamaan. Se ei etenkään aiheuta itsessään taloudellista tai hallinnollista rasitusta EU:lle, kansallisille hallituksille, alue- tai paikallisviranomaisille, talouden toimijoille tai väestölle.

5. Pöatelmät

Vihapuheeseen ja viharikoksiin on puututtava kiireellisesti kaikkialla EU:ssa, ja tämä edellyttää yhteisiä toimia ja sitoutumista.

Tällä tiedonannolla komissio kehottaa neuvostoa edistämään Euroopan parlamentin suostumuksella tätä aloitetta ja päättämään EU:n perussopimuksessa tarkoitettujen rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan vihapuheen ja viharikokset. Tätä varten tiedonantoon liittyy komission aloite neuvoston päätöksen tekemiseksi SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätöksen hyväksymisen jälkeen komissiolla on valtuudet ehdottaa lainsäädäntöä vihapuheen ja viharikosten kriminalisoimiseksi EU:n tasolla. Ottaen erityisesti huomioon kansalliset lainsäädäntökehykset ja tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa komissio ehdottaa vahvoja vastatoimia vihapuheen ja viharikosten nyt ja tulevaisuudessa EU:ssa asettamiin haasteisiin.

¹³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepöätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta (EUVL L 88, 31.3.2017, s. 6–21).