Prof. Sakari Melander
19.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **E-kirjelmä (E) 18/2021 vp** Valtioneuvoston selvitys: Tasa-arvon unioni: HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025, komission tiedonanto

Yleistä

Komissio on 12.11.2020 antanut tasa-arvon unionia ja HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevaa strategiaa koskevan tiedonannon (COM(2020) 698 final). Komission tiedonannossa omaksutaan laaja lähestymistapa tasa-arvon unionin toteuttamiseksi ja siinä kiinnitetään erityistä huomiota HLBTIQ-henkilöiden yhdenvertaisuuteen ja oikeuksien toteutumiseen.

Tiedonannossa esitetään rikosoikeudellisesti merkittävää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklan muuttamista. Keskityn lausunnossani mainittua artiklaa koskevaan suunniteltuun muutosehdotukseen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Suunniteltu SEUT 83(1) artiklan muutos

Komission tiedonannon (s. 13) mukaan se aikoo esittää vuonna 2021 aloitteen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun niin sanotun eurorikosten listan laajentamista kattamaan viharikokset ja vihapuheen, muun muassa silloin, kun ne kohdistuvat HLBTIQ-henkilöihin. E-kirjelmässä (s. 2) omaksutaan lähtökohtaisten varauksellinen kanta artiklassa tarkoitetun rikoslistan laajentamiseen.

SEUT 83(1) artikla koskee toista EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön muotoa, aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä. Kysymys on siitä, että unioni voi antaa artiklassa tarkemmin luetelluilla rikollisuuden aloilla rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä. Artiklan mukaan yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Artiklassa luetellaan tyhjentävästi ne rikollisuuden alat, joilla yhteisiä vähimmäissääntöjä voidaan antaa. Nämä alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Mainituista rikollisuuden aloista puhutaan yleisesti niin sanottuina eurorikoksina.

Artiklassa säädetään mahdollisuudesta täydentää edellä mainittua tyhjentävää rikollisuuden alojen listaa. SEUT 83(1) artiklan mukaan rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät kohdassa tarkoitetut edellytykset. On siis huomattava, että eurorikosten listaan lisättävien rikollisuuden alojen tulee täyttää eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut yleiset edellytykset eli kysymyksen on oltava erityisen vakavasta rajat ylittävästä rikollisuudesta tai erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Neuvosto tekee listan täydentämistä koskevan ratkaisun SEUT 83(1) artiklan mukaan yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

On huomattava, kuten E-kirjelmässä (s. 2) todetaan, että SEUT 83(1) artiklan eurorikosten listaa ei ole aiemmin täydennetty. Kysymys olisi näin varsin merkittävästä toimenpiteestä.

Euroopan unionissa on vuonna 2008 annettu neuvoston puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Puitepäätös on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan vuonna 2010 (HE 317/2020 vp ja LaVM 39/2010 vp). Tuolloin katsottiin, että Euroopan unionista annetun sopimuksen 29 ja 31 artikla mahdollistivat rasismia ja muukalaisvihaa koskevan rikosoikeudellisen puitepäätöksen antamisen, koska perussopimukset eivät sisältäneet tyhjentävää luetteloa niistä rikollisuuden aloista, joilla lähentämistä voitiin toteuttaa, ja koska EU 29 artiklassa rasismin ja muukalaisvihan torjuminen oli mainittu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sääntelytavoitteena. Mielenkiintoista on, että SEUT 83(1) artiklan eurorikosten lista ei vastaavaa mainintaa sisällä. Selvää näin sinänsä on, että SEUT 83(1) artiklan nojalla ei voida antaa rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa koskevaa rikosoikeudellista direktiiviä. Saattaisi sen sijaan olla mahdollista toteuttaa asiaan liittyviä rikosoikeudellisia toimenpiteitä SEUT 19 ja rikosoikeudellista liitännäistoimivaltaa koskevan SEUT 83(2) artiklan perusteella (ks. myös Sakari Melander, EU-rikosoikeus (2015), s. 495). On kuitenkin huomattava, että SEUT 19 oikeusperustana edellyttää yksimielisyyttä.

Komissio on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa koskevan puitepäätöksen kansallinen täytäntöönpano ei ole ollut jäsenvaltioissa ongelmatonta. Esimerkiksi vuonna 2014 julkaisemassaan puitepäätöksen implementointia koskevassa raportissaan komissio kiinnitti huomiota usean jäsenvaltion implementointitoimenpiteiden puutteellisuuteen.[1] Komissio on myös syyskuussa 2020 julkaisemassaan EU:n rasismintorjuntaa koskevassa vuosille 2020–2025 ajoittuvassa suunnitelmassa katsonut, että vakavaa huolta

[1] COM(2014) 27 final.

aiheuttaa se, missä määrin vihapuhe ja viharikokset on asianmukaisesti kriminalisoitu kansallisissa rikoslaeissa. Tässä yhteydessä komissio on viitannut rikkomusmenettelyjen käynnistämisen mahdollisuuteen.[2] Sittemmin komissio on helmikuussa 2021 lähettänyt viralliset ilmoitukset Belgialle, Bulgarialle, Puolalle, Ruotsille ja Suomelle, koska niiden kansallisessa lainsäädännössä ei ole saatettu kaikilta osin tai täsmällisesti täytäntöön rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin annettuja EU:n sääntöjä.[3]

Valtioneuvosto on E-kirjelmässään (s. 2) korostanut, että EU:n rikosoikeudellisen toimivallan tarkan määrittämisen tärkeyttä. Rikosoikeutta on perinteisesti pidetty erityisen läheisesti kansalliseen suvereniteettiin kytkeytyvänä oikeudenalana, millä on ollut vaikutuksensa siihen, että EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva toimivalta on pyritty määrittämään suppeasti, samoin kuin siihen, että rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin (ks. esim. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I ja LaVL 16/2013 vp, s. 3/I). Lisäksi voidaan todeta, että SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten listan täydentämisen edellyttämä yksimielisyysvaatimus korostaa listan täydentämisen poikkeuksellisuutta ja sitä, että täydentämisen tulee kohdentua sellaiseen rikollisuuden alaan, jonka erityisestä moitittavuudesta vallitsee ”yleiseurooppalainen” konsensus. Lisäksi on huomattava, että SEUT 83(1) artiklan rikoslistaan lisättävän rikollisuuden alan tulee edellä todetun mukaisesti täyttää näille niin sanotuille eurorikoksille artiklassa asetetut yleiset edellytykset eli kysymyksen on oltava erityisen vakavasta rajat ylittävästä rikollisuudesta tai erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

Lisäksi E-kirjelmässä katsotaan, että komission rikoslistan mainittua laajentamista arvioitaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöön. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on laajaa viharikoksia koskevaa ratkaisukäytäntöä[4], joka on sinänsä unionin jäsenvaltioita Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneina valtioina velvoittavaa. EIT:n ratkaisukäytännössä on myös katsottu, että seksuaaliseen suuntutumiseen kohdentuva vihapuhe on EIS 14 artiklassa tarkoitetun syrjinnän kiellon ja EIS 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän suojan vastaista (esim. Beizaras ja Levickas v. Liettua (2020)) ja että seksuaalivähemmistöjen vastaista propagandaa ei voida perustella EIS 10 artiklassa tarkoitetulla sananvapaudella (Vejdeland ja muut v. Ruotsi (2012)).

E-kirjelmässä todetaan myös, että viharikokset ja vihapuhe ovat ilmiöitä, joiden yleinen, sananvapauteen liittyvät näkökannat huomion ottava ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi olla EU-tasolla haastavaa. Tältä osin on huomattava, että rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa koskevan puitepäätöksen neuvottelut olivat haasteelliset. Komissio antoi puitepäätöstä koskevan ehdotuksen vuonna 2001, mutta puitepäätöksen sisältöä koskevaan yhteisymmärrykseen pääseminen osoittautui oletettua hankalammaksi. Tämä johtui ennen muuta sanan- ja ilmaisuvapauteen liittyvistä syistä, minkä vuoksi puitepäätös annettiin vasta vuonna 2008 (ks. myös Sakari Melander, EU-rikosoikeus (2015), s. 495–496). Saattaa hyvin olla, että samankaltaisiin haasteisiin törmättäisiin myös 2020-luvulla uutta asiaa koskevaa lainsäädäntöehdotusta valmisteltaessa, joskin on huomattava, että puitepäätökset oli

[2] COM(2020) 565 final, s. 6.
[3] Suomen osalta ks. INFR(2020)2320, INCORRECT TRANSPOSITION OF THE COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2008/913/JHA BY FINLAND.
[4] Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vihapuhetta koskevia ratkaisuja koskeva Fact Sheet (September 2020), saatavana sivulta https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf.

hyväksyttävä tuolloisen EU 34(2) artiklan mukaan yksimielisesti, kun SEUT 83(1) artiklan nojalla annettavat direktiivit hyväksytään määräenemmistöpäätöksellä.

Lisäksi E-kirjelmässä todetaan, että on tarkemmin arvioitava, voidaanko viharikoksia ja vihapuhetta rinnastaa SEUT 83(1) artiklassa jo nimenomaisesti mainittuihin rikoksiin, kuten terrorismiin ja ihmiskauppaan (ks. myös LaVL 5/2016 vp, s. 3).

Nähdäkseni E-kirjelmässä toteutettu alustava arvio siitä, että EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön perussopimusmääräyksiä koskeviin muutoksiin on lähtökohtaisesti suhtauduttava varauksellisesti, on perusteltu ja tasapainoinen. Sen sijaan se E-kirjelmässä esitetty näkemys, jonka mukaan Suomi tarkastelee komission mahdollista ehdotusta tarkemmin ja ottaa siihen kantaa aikanaan, ei ole välttämättä erityisen perusteltu. Komissio on useassa yhteydessä selostanut alustavat perusteet SEUT 83(1) artiklan rikoslistan laajentamiselle ja nähdäkseni asiaa on mahdollista arvioida laajemmin jo komission tiedonannossa esitetyin perustein.

Viharikokset ovat vakavia rikoksia ja E-kirjelmässä (s. 2) esitetyin tavoin seksuaalivähemmistöjen turvallisuuden varmistamista voidaan pitää ensiarvoisen tärkeänä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitetun kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan säännöksen osalta todennut, että sitä voidaan pitää vakavana rikoksena, joka pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Säännöksessä rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta, minkä lisäksi siinä rangaistavaksi säädetyllä toiminnalla on merkitystä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden näkökulmasta (ks. tältä osin myös HE 317/2010 vp, s. 49/I). Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II). (PeVM 21/2020 vp, s. 5.)

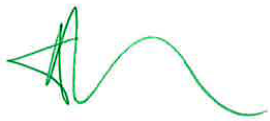
Viharikoksia voidaan näin edellä esitetyn mukaan pitää vakavina rikoksina, mikä puoltaisi niiden lisäämistä SEUT 83(1) artiklan eurorikosten listaan. Selvää sinänsä on, että esimerkiksi terrorismissa ja ihmiskaupassa on kysymys vakavammasta rikollisuudesta, mutta SEUT 83(1) artiklassa mainitaan myös muun muassa laiton asekauppa ja järjestäytynyt rikollisuus, joka voi olla moitittavuudeltaan varsin eriasteista. Myös artiklassa mainitut rahanpesu ja lahjonta voivat olla moitittavuudeltaan eriasteisia eikä esimerkiksi rahanpesua voida kategorisesti pitää viharikoksia moitittavampana tekona. Pikemmin voidaan ajatella, että viharikoksilla on laajempia yhteiskunnallisia haitallisia vaikutuksia kuin yksittäisellä rahanpesuteolla. Olennaista on, että viharikoksia pidettäisiin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuna erittäin vakavana rikollisuutena. Käsitykseni mukaan kysymys olisi lähinnä erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjumiseen yhteisin perustein katsottaisiin EU:ssa olevan SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla erityinen tarve. Tällainen tarve voi liittyä tällaisten tekojen demokraattiselle yhteiskunnalle ja yhdenvertaisuudelle sekä ihmisarvon loukkaamattomuudelle aiheuttamiin haitallisiin vaikutuksiin.

Viharikosten vakavuus näin nähdäkseni puoltaa sitä, että ne lisättäisiin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettujen eurorikosten listaan. Tätä puoltaa myös se, että EU:ssa on jo toteutettu rikosoikeudellisia toimenpiteitä asiaan liittyen rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskeva puitepäätös antamalla.

Varauksellista kantaa sen sijaan puoltaa se, että viharikosten määrittely perustuslain 8 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä tulisi oletettavasti olemaan haasteellista, myös rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa koskevan puitepäätöksen pitkä neuvotteluaika huomioon ottaen. Varauksellista kantaa puoltaa myös se, että EU:n rikosoikeudellisen toimivallan laajennuksiin tulisi lähtökohtaisesti suhtautua pidättyväisesti. EIT:n laaja myös seksuaalivähemmistöihin kohdistuvia viharikoksia koskeva ratkaisukäytäntö nähdäkseni myös antaa aiheen suhtautua komission alustavaan ehdotukseen varauksellisesti, koska voi olla mahdollista, että EIT:n ratkaisukäytäntö on jo tässä suhteessa riittävän velvoittavaa. Lisäksi on huomattava, että EU:n rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa rikosoikeudellisin keinoin koskevan puitepäätöksen kansallisen täytäntöönpanon asianmukaisuutta jäsenvaltioissa saattaisi olla ensin perusteltua laajemmin arvioida ja vasta sen jälkeen miettiä, onko täydentävälle rikosoikeudelliselle sääntelylle tarvetta. Tätä puoltaa nähdäkseni myös se, että komissio on helmikuussa 2021 lähettänyt viralliset ilmoitukset Belgialle, Bulgarialle, Puolalle, Ruotsille ja Suomelle puitepäätöksen implementointilainsäädännön asianmukaisuudesta. Saattaisi näin olla perusteltua ensin pyrkiä toteuttamaan ja varmistamaan aiemman puitepäätöksen tehokas ja asianmukainen täytäntöönpano ja vasta sen jälkeen arvioida, onko perussopimuksen muuttamiselle ja uuden asiaa koskevan direktiivin antamiselle esitettävissä hyväksyttävät perusteet, jotka välttämättä edellyttävät laajempia asiaa koskevia rikosoikeudellisia toimenpiteitä.

Kokonaisuutena arvioiden SEUT 83(1) artiklan täydentäminen ei näin nähdäkseni tässä vaiheessa vielä vaikuta perustellulta, vaikka sille on esitettävissä hyväksyttävät perusteet.

Espoossa 19.3.2021



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori