HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 31.1.2022

Asia: U 76/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta (Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset) ja sen liitteenä olevasta luonnoksesta neuvoston päätökseksi

Eduskunnan lakivaliokunnalle 2.2.2022

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä koskien komission tiedonantoa, joka käsittelee komission ehdotusta laajentaa EU-rikosten luettelo kattamaan vihapuheen ja viharikokset sekä siihen liittyvästä luonnoksesta neuvoston päätökseksi. Asialla on liityntänsä aikaisemmin valiokunnassa käsiteltyyn HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevaan strategiaan 2020-2025 (E 18/2021 vp), josta olen valiokunnalle lausunut jo aikaisemmin. Valiokunta katsoi tällöin lausunnossaan LaVL 7/2021 vp, että

> *EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön perussopimusmääräyksiä koskeviin muutoksiin sekä lisäharmonisointiin vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua varauksellisesti. Valiokunta kuitenkin varaa mahdollisuuden arvioida asiaa myöhemmin uudestaan, sillä lopullinen kanta voidaan ottaa vasta, kun komission aloite on annettu ja käytettävissä on riittävä tietopohja asian arvioimiseksi.*

Komissio on antanut joulukuussa tiedonannon COM(2021) 777 final, jonka liitteenä on luonnos neuvoston päätökseksi vihapuheen ja viharikosten lisäämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikollisuuden aloihin.

Komission ehdotus on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska kysymys on tosiasiallisesti EU:n perussopimusten muuttamista koskevasta ehdotuksesta, vaikka muutos on mahdollista toteuttaa soveltamatta normaaleja perussopimusten muuttamiseen tarkoitettuja menettelyitä, jo aikaisemmin hyväksytyn valtuutuksen nojalla.

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella ei ole täysin selvää, mikä siinä on komission näkemysten ja perustelujen toistamista ja mikä sen omia arvioita. Kirjelmän kolmas jakso ilmeisesti nojautuu kokonaan komission päätösluonnoksen perusteluille, kun taas osa valtioneuvoston omista arvioista on sijoitettu valtioneuvoston pitkään kantaosioon. Jälkimmäisen perusteella valtioneuvoston kanta näyttäisi olevan, että se pitää laajennusta mahdollisena, mutta toivoisi päätöksen johdantokappaleeseen erinäisiä perusteluita, jotka korostavat ratkaisun poikkeuksellisuutta.

Keskityn lausunnossani omaan asiantuntemukseeni liittyviin asioihin: ehdotuksen taustaan, eurorikosten listan laajentamisessa sovellettavaan hyväksymismenettelyyn, SEUT 83 artiklassa määriteltyihin kriteereihin sekä päätöksen vaikutuksiin. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Määräyksen sisällöstä ja taustasta

SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaan,

> *1. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä* ***erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen****.*
>
> *Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.*
>
> ***Rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella*** *neuvosto voi tehdä päätöksen, jolla määritellään* ***muita rikollisuuden aloja, jotka täyttävät tässä kohdassa tarkoitetut edellytykset****. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.*

Kyseinen määräys lisättiin perussopimuksiin Lissabonin sopimuksella. Sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä tai sitä koskevassa lakivaliokunnan lausunnossa ei ole eritelty, minkälaisissa kysymyksissä sen eurorikosten listan laajentamista on pidetty mahdollisena (LaVL 8/2008 vp). Enemmän pohdintaa sisältyi perustuslakisopimuksen hyväksymiseen liittyneeseen hallituksen esitykseen (HE 67/2006 vp), jossa ennakoitiin, että nykyisen SEUT 83 artiklan 2 kohdan (eikä nyt käsiteltävänä olevan SEUT 83 artiklan 1 kohdan)

*määräyksen tarkoittamina rikoslajeina kysymykseen saattaisivat tulla esimerkiksi erityisesti unionin taloudellista etua haittaavat petokset, euron väärentäminen, laittoman maahantulon ja oleskelun järjestäminen, ympäristörikollisuus sekä **rasismi ja muukalaisviha**. Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseisellä unionipolitiikan alalla on jo toteutettu jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä koskevia yhdenmukaistamistoimia. EU-sopimuksen nojalla unionilla ei ole vastaavaa toimivaltaa antaa kuvatunlaisia, unionin yhteiseen etuun kohdistuvia rikoksia koskevaa sääntelyä.*

Valiokunta suhtautui perustuslakisopimusta koskeneessa lausunnossaan (LaVL 16/2006 vp) uudistuksiin kriittisesti:

Valiokunta toistaa aikaisemman käsityksensä siitä, että nämä aineellista rikosoikeutta koskevat toimivaltaperusteet ovat liian väljiä.

Ensiksi mainitun toimivaltaperusteen osalta ongelman merkitystä kuitenkin vähentää se, että toimivaltaperuste sisältää nimenomaiset vaatimukset sääntelyn kohteena olevien rikosten erityisestä vakavuudesta ja rajatylittävyydestä. Valiokunta korostaa, että näille toimivaltaperusteen käyttämisen asiallisille edellytyksille on jatkossa annettava asianmukainen painoarvo unionin toimivallan laajuutta arvioitaessa.

Jos toimivaltaperusteiden liiallisesta väljyydestä uhkaa aiheutua ongelmia, jotka vaikuttaisivat Suomen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, ongelmat on viime kädessä mahdollista torjua käyttämällä edellä todetuin tavoin hätäjarrumekanismia.

Kokonaisuutena valiokunta kuitenkin piti sekä perustuslaki- että Lissabonin sopimusta hyväksyttävinä.

Valtiosääntöoikeudellisesti selvää on, että Suomi on (kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin esitetään) eurorikoksia koskevan listan laajentamisen hyväksynyt jo Lissabonin sopimuksen hyväksymällä, eikä sen soveltamiseen enää liity toimivallan siirtoa. Perustuslakivaliokunta toisti tällöin jo perustuslakisopimuksen kohdalla toteamansa näkemyksen, että

tällainen neuvostolle verraten keskeisillä oikeudenaloilla annettava toimivalta muodostuu artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja on siten ongelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Lissabonin sopimuksella hätäjarrumekanismiin tehdyt muutokset eivät anna aihetta muuttaa tätä johtopäätöstä. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sopimus on näiden valtuusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 13/2008 vp).

Vaikka valtuutus on sangen väljä, se ei ole rajaton, ja rajoilla on valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Mielenkiintoista onkin, että ratkaisua hyväksyttäessä Suomessa ilmeisesti pohdittiin sangen vähän sitä, minkälaiset rikokset saattaisivat tulla listaa laajennettaessa kysymykseen. Perustuslakisopimusta edeltäneessä suomalaisten konventtiedustajien ehdotuksessa (jonka laatimiseen valtioneuvostokin on saattanut osallistua?) kyseiseksi artiklaksi alat oli määritelty laajemmin, ja niihin sisältyi myös rasismi ja muukalaisviha:

These areas of crime are the following: terrorism, trafficking in human beings and sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms

trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, computer crime, and organised crime, fraud against the financial interests of the Union, assistance for illegal entry and residence, counterfeiting and piracy of goods, environmental crime, racism and xenophobia.[1]

Ehdotusta ei kuitenkaan tällaisenaan hyväksytty, ja toisaalta näistä kysymyksistä oli jo tuolloin pääosin annettu EU-lainsäädäntöä. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa annettu nykyinen puitepäätös 2008/913/YOS rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin edellyttää, että 'kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että seuraavat tahalliset teot säädetään rangaistaviksi:

a) julkinen yllyttäminen väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän mukaan määräytyvään ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäseneen'.

SEUT 83 artiklan nykyisessä 2 alakohdassa nimenomaisesti mainitut alat ovat luonteeltaan rajatylittäviä "joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen".

Täyttääkö ehdotus SEUT 83 artiklan 1 kohdassa asetetut kriteerit?

Valiokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että 'rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen'. Toisaalta 'rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömäksi' (LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp). Mikäli näistä linjauksista halutaan pitää kiinni, mielestäni ei ole mitenkään selvää, että ne täyttyvät nyt käsillä suunniteltavassa ehdotuksessa.

SEUT 83 artiklan 1 kohdassa eurorikosten listan laajentamiselle asetetaan kolme kriteeriä, joiden tulee täyttyä. Kuten yllä esitetään, kriteereillä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä siksi, että niiden perusteella määrittyy se toimivalta, jonka Suomi on unionille Lissabonin sopimuksen hyväksymällä luovuttanut. Kriteereiksi on määritelty, että

1) kysymyksessä on erityisen vakava rikollisuus;
2) kyseinen rikollisuuus on "rajatylittävää joko luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen";
3) Rikollisuudessa tapahtunut kehitys.

Kriteereistä ensimmäinen on keskeinen arvioitaessa, onko kyse sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on artiklassa tarkoitetulla tavalla erityisesti tarpeen (LaVL 7/2021 vp). Kysymys kuuluu kuitenkin ensisijaisesti aineellisen

[1] Suggestion for amendment of Article : 167 (ex Article 17), part III of the Constitution By Ms / Mr : Teija Tiilikainen, Antti Peltomäki, Kimmo Kiljunen, Jari Vilén, Hannu Takkula and Esko Helle, http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/850/Art%20III%20167%20Tiilikainen%20EN.pdf .

rikosoikeuden asiantuntijoiden vastattavaksi. Kriteereistä toista ja kolmatta käsitellään sekä komission tiedonannossa että valtioneuvoston kirjelmässä samansuuntaisesti esittelemällä yleisiä näkemyksiä siitä, kuinka verkossa ja sen ulkopuolella esiintyvä vihapuhe ja kiihotus on viime vuosina lisääntynyt hälyttävästi. Lisääntymisen yhtenä taustana nähdään myös covid -19 pandemian luoma ilmapiiri. Keskeisinä tekijöinä toisen ja kolmannen kriteerin soveltumisen kohdalla nähdään viestintäteknologian mahdollistama vihapuhe ja viharikosten lukumääräinen lisääntyminen sekä muuttuminen rajat ylittäviksi rikoksiksi.

Lakivaliokunta on korostanut EU:n rikosoikeudellisen toimien kehittämisen kohdalla myös kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (esim. LaVL 6/2009 vp, LaVL 16/2013 vp, LaVL 7/2021 vp). Se, että tekniset edellytykset rajatylittävien rikosten tekemiseen ovat erilaiset kuin vuonna 2006 ei automaattisesti tarkoita, että rajatylittäviä rikoksia tosiasiassa myös tapahtuu. Merkittävä osa mahdollisista rikoksista voi olla myös hyvinkin paikallisia. Oletettavaa toki on, että vihapuheeseen liittyvät rikokset ovat lisääntyneet erilaisten verkkoympäristöjen aiempaa laajemman käytön ja viestintäteknologian nopean kehityksen vuoksi, mutta valiokunnan edellyttämää varsinaista tutkimustietoa tämän oletuksen tueksi ei esitetä.

Mitä vaikutusta listan laajentamisella olisi?

SEUT 83 artiklassa mainitun luettelon laajentaminen ei yksin riitä siihen, että viharikoksia ja vihapuhetta koskeva sääntely tiukentuisi. EU:n aikaisempi puitepäätös 2008/913/YOS on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa sopimuksiin sisältyneiden oikeusperustojen nojalla. Komission tarkoituksena on antaa muokatun SEUT 83 artiklan 1 kohdan nojalla uusi direktiiviehdotus, jolla sääntelyä kehitetään edelleen. Valiokunta on tältä osin korostanut, että viharikokset ja vihapuhe ovat ilmiöitä, joiden yleinen sananvapauteen liittyvät näkökannat huomioiva ja riittävän täsmällinen rikosoikeudellinen määrittely voi EU-tasolla olla hyvin haastavaa (LaVL 7/2021 vp).

Unionilla on nimenomaista toimivaltaa ”toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”. Tämä sääntely annetaan SEUT 19 artiklan 1 kohdan nojalla neuvoston yksimielisellä päätöksellä erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä, joka edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää. Tähän sääntelyyn on mahdollista sisällyttää SEUT 83 artiklan 2 kohdan nojalla myös rikosoikeudellista sääntelyä samassa SEUT 19 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Vuonna 2008 annetun direktiiviehdotuksen KOM(2008) 426 tarkoituksena on torjua uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Direktiiviä sovellettaisiin julkisella ja yksityisellä sektorilla, kun on kyse sosiaalisesta suojelusta, sosiaaliturva ja terveydenhuolto mukaan lukien, sosiaalietuuksista, koulutuksesta ja yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palveluiden saatavuudesta ja tarjonnasta, asuminen mukaan lukien.[2] Kyseisen ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä alkoi heinäkuussa 2008 ja sitä on sen jälkeen käsitelty seuranneilla puheenjohtajuuskausilla, mutta neuvotteluja ei ole saatettu päätökseen, ja Statewatchin

[2] Hanke OM045:00/2017.

sivuilta löytyvän vuodetun, kesäkuussa 2019 päivätyn neuvoston tilanneraportin mukaan lukuiset keskeiset kysymykset ovat vielä auki.[3] Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole eritelty, miksi sitä koskevat neuvottelut eivät ole edenneet, mutta oletettavasti haasteet liittyvät neuvostossa sovellettavaan päätöksentekosääntöön (yksimielisyys) tilanteessa, jossa tavoitteena on jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointi. Onko niin, että kun lainsäädännön tavoitteista ja sisällöstä ei ole saavutettu yhteisymmärrystä, nyt tavoitteen edistämiseen pyritään yhtäältä rikosoikeudellisen sääntelyn avulla? Olen aikaisemmissa lausunnoissani pitänyt jonkin verran ongelmallisena sitä, että EU:ssa ryhdyttäisiin antamaan rikoslainsäädäntöä perustelemalla sen tarvetta mm. tarpeella torjua tietyllä sektorilla tapahtuvaa vihapuhetta, kun asiaa koskevaa syrjintälainsäädäntöäkään ei ole vielä hyväksytty.

Toisaalta SEUT 19 artiklan mahdollistaman yleisemmän sääntelyn ja nyt tavoitteena olevan, nimenomaisesti vihapuheeseen ja viharikoksiin liittyvän sääntelyn suhde ei ole selkeä. Käsittääkseni vireillä olevan direktiiviehdotuksen kohdalla ei ole ollut puhetta rikosoikeudellisesta sääntelystä, eikä minulla ole tietoa komission mahdollisista aikomuksista päivittää jo täysin vanhentunutta ehdotustaan. Muuta EU-sääntelyä, johon SEUT 83 artiklan 2 kohdan mukaisen sääntelyn voisi kytkeä, ei käsittääkseni ole olemassa eikä suunnitteilla. Eurorikosten listaan lisääminen loisikin nimenomaisesti vihapuheen ja viharikokset kattavan nimenomaisen toimivallan, joka ei olisi riippuvainen siitä, minkälaista sääntelyä SEUT 19 artiklan nojalla annetaan.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan listan täydentäminen nimenomaisella viharikoksia ja vihapuhetta koskevalla toimivallalla merkitsisi, että jatkossa sääntelyä olisi mahdollista antaa neuvoston määräenemmistöllä, ja siihen sovellettaisiin SEUT 83 artiklan 3 kohdan mukaista hätäjarrumenettelyä, jota SEUT 19 artiklaan ei sisälly. Suomi on aikaisemmissa kannoissaan pitänyt periaatteellista mahdollisuutta hätäjarrun soveltamiseen tärkeänä, vaikka sitä ei ole käytännössä koskaan käytetty.

Kysymystä SEUT 83 artiklan täydentämisestä olisi tarpeen tarkastella myös horisontaalisemmin – onko muita kysymyksiä, joita artiklan 1 kohdassa olisi perusteltua mainita, tai joiden lisäämistä koskeva poliittinen paine (ehkä Suomen näkökulman vastaisestikin) lisääntyisikin jos artikla avataan. Ja toisaalta – onko Suomella erityistä syytä vastustaa lisäystä? Selvää on, että myös vastustamiseen liittyisi tietynlainen poliittinen asetelma, joka tulee huomioida kokonaisarviossa.

Valtioneuvoston kirjelmän kantaosassa painotetaan, että erinäisiä varauksellisia näkemyksiä tulisi pyrkiä tuomaan esiin neuvoston päätöksen johdantokappaleissa, joiden uskotaan ohjaavan päätöksen tekemisen jälkeistä direktiivin valmistelua. Näkemystä voidaan pitää hivenen ylioptimistisena. Aidosti tärkeät seikat on yleisesti perusteltua sijoittaa päätösten operatiiviseen osaan. Siinä missä tuomioistuin joskus käyttää säädösten johdantolausekkeita tulkinnallisena apukeinona, niiden poliittinen vaikutus on hyvin vähäinen, ja lausekkeet unohtuvat nopeasti kun neuvottelut on saatettu päätökseen. Tärkeiden näkemysten

[3] Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, asiakirja nro ST 10576 2019 INIT – NOTE. Saatavilla sivulla https://www.statewatch.org/news/2019/august/eu-current-text-of-the-proposed-directive-on-equal-treatment-between-persons-over-a-decade-of-discussions-and-still-no-agreement/ .

rakentaminen johdantolausekkeiden varaan vaikuttaa huteralta keinolta, ja tuntuu erikoiselta nähdä kantaosio, josta lähes viidennes kuvaa toivottavien johdantolausekkeiden muotoiluja.