Prof. Sakari Melander
3.2.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (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

Aluksi

Komissio on 9.12.2021 antanut Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 83(1) artiklassa tarkoitetun niin sanotun eurorikosten luettelon laajentamista koskevan tiedonannon (COM(2021) 777 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Osallistavampi ja suojelevampi Eurooppa: EU-rikosten luettelon laajentaminen kattamaan vihapuheen ja viharikokset). Tiedonannon liitteenä on ehdotus asiaa koskevaksi neuvoston päätökseksi. Komission tiedonannossa esitetään melko kattavat perustelut sille, minkä vuoksi eurorikosten luetteloa tulisi täydentää edellä mainitulla tavalla.

Komission ehdotus on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska kysymys on EU:n perussopimusten muuttamista koskevasta ehdotuksesta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

SEUT 83(1) artiklan muuttaminen ja sen periaatteellinen merkitys

Komission tiedonannossa esitetään EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön EU:n perussopimuksissa olevan oikeusperustan muuttamista. 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, minkä lisäksi täydentämisen on tapahduttava rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Neuvosto tekee listan täydentämistä koskevan ratkaisun SEUT 83(1) artiklan mukaan yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Kysymyksessä on ensimmäinen kerta, kun perussopimusten sisältämää EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön oikeusperustaa ehdotetaan muutettavaksi. Tältä osin kysymys on erittäin merkittävästä ehdotuksesta, minkä myös eduskunnan lakivaliokunta on asian aiemmassa käsittelyvaiheessa todennut (LaVL 7/2021 vp, s. 9). Kansallisesta näkökulmasta arvioituna käsiteltävänä olevan ehdotuksen merkittävyyttä korostaa se, että Lissabonin sopimusta käsiteltäessä SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettu eurorikosten listan täydentämistä koskeva menettely eli perussopimuksen sisältämä asiaa koskeva niin sanottu valtuusmenettely oli yksi syy sille, minkä vuoksi Lissabonin sopimus oli hyväksyttävä perustuslain (731/1999) 95.2 §:ssa tarkoitetussa niin sanotussa vaikeutetussa järjestyksessä eli sen hyväksyntään vaadittiin kahden kolmasosan enemmistö (PeVL 13/2008 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunta tältä osin korosti, että kysymys on verraten keskeisillä oikeudenaloilla Euroopan unionin neuvostolle annetusta toimivallasta (PeVL 13/2008 vp, s. 7/II; ks. myös PeVL 36/2006 vp, s. 10–11).

U-kirjelmässä (s. 3) todetun mukaisesti valtuussäännöksen käyttäminen ei sinänsä enää merkitse perustuslain 95.2 §:ssa tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkityksellistä toimivallan siirtoa unionille, koska siirtäminen on tapahtunut jo Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että valtuussäännöksen käyttäminen eli unionin rikosoikeudellisen toimivallan perussopimuksessa tarkoitettu täydentäminen eurorikosten luetteloa laajentamalla on toteutettava tavalla, jossa noudatetaan valtuussäännöksen käyttämiselle EU:n perussopimuksissa asetettuja edellytyksiä. Kuten U-kirjelmässä (s. 3) todetaan, SEUT 83(1) artiklan rikoslistan täydentämisen on tapahduttava ensinnäkin sillä perusteella, että rikollisuudessa on artiklassa tarkoitetun tavoin tapahtunut kehitystä, joka perustelee valtuussäännöksen käyttämisen. Toiseksi rikollisuuden kehityksen perusteella eurorikosten luetteloon lisättävän rikollisuuden alan 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.

Vaikka EU:n perussopimus siis tietyin edellytyksin mahdollistaa EU:n rikosoikeudellisen toimivallan täydentämisen, edellä mainittujen seikkojen vuoksi ja siksi, että rikosoikeutta on perinteisesti pidetty korostuneen kansallisena oikeudenalana, unionin rikosoikeudellisen toimivallan täydentämiseen on lähtökohtaisesti syytä suhtautua varauksellisesti (U-kirjelmä, s. 14 ja LaVL 7/2021 vp, s. 9). Nimenomaan aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan täydentämisen suhteen on myös huomattava, että rikosoikeudellista yhteistyötä on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan viranomaisyhteistyön keinoin (ks. esim. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I, LaVL 16/2013 vp, s. 3/I ja LaVL 7/2021 vp, s. 9). Eduskunnan lakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen (LaVL 16/2013 vp, s. 3/II). Valiokunta on lisäksi katsonut, että rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi, minkä lisäksi valiokunta on korostanut kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä (viimeksi LaVL 7/2021 vp, s. 9). Erityisesti valiokunta on nyt käsiteltävänä olevan asian aiemmassa käsittelyvaiheessa korostanut rikosoikeudellisten keinojen välttämättömyyttä ja viimesijaisuutta (LaVL 7/2021 vp, s. 9).

Edellä esitetyn perusteella SEUT 83(1) artiklan sisältämän valtuussäännöksen käyttämisen ja EU:n aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan täydentämiseen on nähdäkseni lähtökohtaisesti syytä suhtautua pidättyväisesti. Yleisesti voidaan katsoa, että valtuussäännöksen käyttäminen edellyttää riittävää tietopohjaa rikollisuudessa tapahtuneesta kehityksestä, jonka perusteella eurorikosten listan täydenetäminen on välttämätöntä, minkä lisäksi käytettävissä on oltava perusteellinen arvio siitä, täyttääkö eurorikosten luetteloon ehdotettu rikollisuuden ala eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut edellytykset. Kuten eduskunnan lakivaliokunta on käsiteltävänä olevaan asiaan liittyen aiemmin todennut, olennaista on sen arvioiminen, onko kyse sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on artiklassa tarkoitetulla tavalla erityisesti tarpeen (LaVL 7/2021 vp, s. 10).

Eurorikosten luettelon täydentäminen tässä tapauksessa

SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelon mahdollisesti täydennettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, mikä merkitys luettelon mahdollisella täydentämisellä on suhteessa tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviin luettelon uusiin täydentämisehdotuksiin. Tässä suhteessa on syytä korostaa, että luettelon mahdollinen täydentäminen tässä yhteydessä ei vaikuta millään tavalla perussopimuksen valtuussäännöksen käyttämistä koskeviin edellytyksiin ja niiden täyttymistä koskevaan arviointiin jatkossa. Mahdollisissa tulevissa eurorikosten luettelon täydentämistilanteissa perussopimuksen asettamat edellytykset valtuussäännöksen käyttämiselle ovat edelleen samat ja niiden on täysimääräisesti täytyttävä. Pikemmin voidaan todeta U-kirjelmässä (s. 14) mainituin tavoin, että nyt käsillä oleva unionin rikosoikeudellisen toimivallan täydentämistä koskeva ehdotus poikkeaa merkittävästi sellaisesta ehdotuksesta, jossa aiempaa asiaa koskevaa EU-tason sääntelyä ei ole, koska EU:ssa on jo vuonna 2008 annettu rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumista rikosoikeudellisin keinoin koskeva puitepäätös 2008/913/YOS. Tosin nyt ehdotettava rikosoikeudellisen toimivallan täydentäminen on mahdolliselta soveltamisalaltaan aiempaa puitepäätöstä laajempi sen kattaessa vihapuheen lisäksi myös viharikokset. Tästä huolimatta on nähdäkseni syytä korostaa, että EU:n rikosoikeudellisen toimivallan nyt ehdotettua täydentämistä ei ole syytä tulkita siten, että se jatkossa helpottaisi

mahdollisten uusien rikosoikeudellisen toimivallan täydentämistä koskevien ehdotusten toteuttamista. Näkökohtaa, jonka mukaan toimivallan täydentämisen tulee kaikissa tilanteissa perusteellisesti arvioidun kattavan tietopohjan perusteella täyttää sille perussopimuksissa asetetut edellytykset, on nähdäkseni syytä korostaa.

Myös käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä edellä mainittua lähtökohtaa korostetaan. U-kirjelmässä (s. 16) todetaan, että eurorikosten listan laajentamista koskevan menettelyn poikkeuksellisuus olisi mahdollisten tulevien laajentamisehdotusten vuoksi syytä pyrkiä tuomaan esille nyt käsiteltävänä olevan mahdollisen neuvoston päätöksen johdantokappaleissa. U-kirjelmässä tältä osin esitettyyn voidaan edellä esitetyin perustein yhtyä.

Rikollisuudessa tapahtunut kehitys

Komission tiedonannon mukaan YK:n heinäkuussa 2017 julkaisemien tietojen mukaan verkossa ja sen ulkopuolella esiintyvä vihapuhe ja kiihotus on viime vuosina lisääntynyt hälyttävästi. Tiedonannossa viitataan myös EU:ssa kerättyihin tietoihin, joiden perusteella vihapuhe ja viharikokset ovat tasaisesti lisääntyneet. Lisäksi tiedonannossa viitataan covid-19-pandemian luomaan ilmapiiriin, joka on edistänyt vihapuheen toteuttamista. Tiedonannossa esitetään laajasti myös tilastotietoja vihapuheen ja viharikosten yleistymisestä Euroopan unionin jäsenvaltioissa (COM(2021) 777 final, s. 17–18 ja U-kirjelmä, s. 8).

Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 16) rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen suhteen viitataan ennen muuta komission esittämiin näkemyksiin erityisesti viestintäteknologian mahdollistaman vihapuheen ja viharikosten lukumääräisestä lisääntymisestä ja muuttumisesta ennen muuta viestintäteknologian kehitykseen liittyvistä syistä rajat ylittäviksi rikoksiksi.

Vaikka komission tiedonannossa ei nähdäkseni esitetä erityisen kattavia nimenomaan tutkimusperustaisia tietoja ja perusteita vihapuheen ja viharikosten kehityksestä, lienee kuitenkin todennäköistä tiedonannossa mainituin tavoin, että tällaisten rikosten määrä on lisääntynyt oletettavasti juuri erilaisten verkkoympäristöjen aiempaa laajemman käytön ja viestintäteknologian nopean kehityksen vuoksi. Ottaen myös huomioon EU:ssa annettu aiempi asiaa koskeva puitepäätös ja sen U-kirjelmässä (s. 14–15) selostetut puutteet suhteessa vihapuhetta ja viharikoksia koskevaa kehitykseen samoin kuin viharikosten jäljempänä tarkemmin käsitelty vakava luonne komission ehdotuksen voidaan nähdäkseni katsoa hyväksyttävällä tavalla perustuvan SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun rikollisuudessa tapahtuneeseen kehitykseen.

Vihapuhe ja viharikokset suhteessa SEUT 83(1) artiklassa asetettuihin eurorikosten edellytyksiin

Edellä todetun mukaisesti on lisäksi arvioitava, täyttääkö eurorikosten luetteloon ehdotettu rikollisuuden ala eurorikoksille SEUT 83(1) artiklassa asetetut edellytykset. Kuten eduskunnan lakivaliokunta on käsiteltävänä olevaan asiaan liittyen aiemmin todennut, olennaista on sen arvioiminen, onko kyse sellaisesta erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen yhteisin perustein on artiklassa tarkoitetulla tavalla erityisesti tarpeen (LaVL 7/2021 vp, s. 10).

Vihapuheella ja viharikoksilla on sinänsä useita yhtymäkohtia perustuslaissa suojattujen perusoikeuksien turvaamiseen. Ensiksi on huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on

laajaa viharikoksia koskevaa ratkaisukäytäntöä[1], 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)). Kun käsillä on EU-oikeuteen kuuluva kysymys, asiaa on arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan vastaavien määräysten näkökulmasta. Lisäksi on huomattava, että vihapuheeseen keskeisesti liittyvän rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitetun kiihottamisen kansanryhmää vastaan osalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on 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.)

Vihapuhetta ja viharikoksia voidaan näin lähtökohtaisesti pitää vakavina rikoksina, jotka voidaan toki toteuttaa moitittavuutta eriasteisesti ilmentävin tavoin. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että eurorikosten listaan sisältyy nykyisin esimerkiksi maksuvälineiden väärentäminen, jonka voidaan toteuttaa laajamittaisena tekona tai esimerkiksi yhden shekin väärentämisellä. Eurorikosten luetteloon näin kuuluu nykyisellään jo sellaisia rikollisuuden aloja, joiden kattamat teot ovat moitittavuudeltaan varsin eriasteisia. Vihapuheen ja viharikosten lisääminen eurorikosten luetteloon ei tässä suhteessa merkitsisi muutosta suhteessa useaan eurorikosten luettelon jo sisältämään rikollisuuden alaan, kuten U-kirjelmässä (s. 15) myös todetaan.

Ottaen lisäksi huomioon vihapuheen ja viharikosten mahdollinen kehitys rajat ylittäväksi rikollisuudeksi sekä se, että EU:ssa on jo toteutettu tähän rikollisuuden alaan kohdistuvia lähentämistoimenpiteitä, joissa on edellä esitetyn mukaisesti täydentämisen tarvetta, U-kirjelmässä (s. 16) esitetty valtioneuvoston kanta siitä, että eurorikosten luettelon täydentämiselle on esitetty asianmukaisia perusteita, on nähdäkseni perusteltu.

SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun liitännäistoimivallan merkitys

Kuten edellä on todettu, 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 tuolloiset 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 sinänsä on, että SEUT 83(1) artiklan

[1] Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vihapuhetta koskevia ratkaisuja koskeva Fact Sheet (January 2022), saatavana sivulta https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf.

eurorikosten lista ei vastaavaa mainintaa sisällä. Selvää näin lähtökohtaisesti 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. Liitännäistoimivaltaa koskevan SEUT 83(2) artiklan mukaan kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, tällä alalla voidaan direktiivein säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Nämä direktiivit annetaan artiklan mukaan kyseisten yhdenmukaistamistoimenpiteiden hyväksymisessä noudatetun tavallisen tai erityisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 76 artiklan soveltamista.

Unionin sittemmin kaatunutta perustuslaillista sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa katsottiin, että perustuslailliseen sopimukseen sisältyneen liitännäistoimivaltaa koskevan määräyksen soveltamisalaan olisi voinut kuulua rasismia ja muukalaisvihaa koskevan rikosoikeudellisen unionisäädöksen antaminen (HE 67/2006 vp, s. 203/I). U-kirjelmän kohteena olevassa komission tiedonannossa tai käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä ei ole arvioitu, voitaisiinko vihapuhetta ja viharikoksia koskevan aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan direktiivin antaa SEUT 83(2) artiklassa tarkoitetun liitännäistoimivallan nojalla, jolloin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettua eurorikosten luetteloa ei tarvitsisi täydentää. Lähtökohtaisesti tämä vaikuttaisi mahdolliselta, joskin ongelmaksi saattaisi muodostua, että asiaan liittyviä rikosoikeudellisia velvoitteita sisältävä direktiivi tulisi SEUT 19 ja 83(2) artiklan mukaan hyväksyä yksimielisesti. Lisäksi on huomattava, että komission tiedonannon mukaan suunnitteilla on sellaisen rikosoikeudellisen direktiivin antaminen, joka koskee sekä vihapuhetta että viharikoksia. Nykyinen puitepäätös koskee ennen muuta vihapuhetta, eikä liene aivan selvää, kuinka laajan rikosoikeudellisen direktiivin antamisen syrjintää koskeva SEUT 19 artikla yhdessä SEUT 83(2) artiklan kanssa mahdollistaisi. Selkeämpi ratkaisu on nähdäkseni SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun eurorikosten luettelon laajentaminen.

Edellä esitetyn vuoksi vaikuttaa nähdäkseni perustellulta, että asiassa edetään pikemmin SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettua eurorikosten luetteloa täydentämällä kuin SEUT 83(2) artiklassa tarkoitettua liitännäistoimivaltaa käyttämällä.

Neuvoston päätös ja mahdollinen tuleva direktiivi

Selvää lienee, että mahdollisen neuvoston eurorikosten luetteloa koskevan täydentämispäätöksen jälkeinen vihapuhetta ja viharikoksia koskevan direktiiviehdotuksen käsittely tulee olemaan haastavaa. Ensisijaisesti voidaan kiinnittää huomiota siihen lakivaliokunnankin aiemmin toteamaan seikkaan, jonka mukaan 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, s. 9; ks. myös U 76/2021 vp, s. 15 ja E 18/2021 vp, s. 2). Tältä osin on huomattava, että jo rasismin ja muukalaisvihan torjuntaa koskevan puitepäätöksen neuvottelut olivat haasteelliset. Komissio antoi puitepäätöstä koskevan ehdotuksen vuonna 2001, mutta puitepäätöksen sisältöä koskevaan yhteisymmärrykseen pääseminen osoittautui odotettua haasteellisemmaksi. Tämä johtui ennen muuta sanan- ja

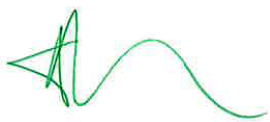
ilmaisuvapauteen liittyvistä syistä, minkä vuoksi puitepäätös annettiin vasta vuonna 2008 (ks. myös Sakari Melander, EU-rikosoikeus (2015), s. 495–496).

Vihapuheen ja viharikosten määrittämisessä on otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta, EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklasta ja perustuslain 8 §:stä ilmenevät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, jotka koskevat ennen muuta rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta. Laillisuusperiaatteeseen liittyvät näkökohdat koskevat ennen muuta oikeusperustan mahdollisen täydentämisen jälkeen annettavan mahdollisen direktiivin sisältämiä kriminalisointivelvoitteita, mutta U-kirjelmässä (s. 15) mainituin tavoin jo perussopimusmuutosta valmisteltaessa olisi rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä syytä olla riittävän selkeä käsitys siitä, mitä vihapuhe ja viharikokset tarkoittavat. Käsitteiden täsmällisen määrittelyn välttämättömyydestä saattaisi olla syytä mainita laajentamista koskevan neuvoston päätöksen johdantokappaleissa.

Lisäksi EU:ssa toteutetun aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen suhteen lakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty vakiintuneesti huomiota siihen, että EU:ssa valmisteltavat direktiivit eivät saisi sisältää sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovellu rikoslaissa omaksuttuihin rangaistusasteikkoihin ja niiden ilmentämiin eri rikosten keskinäistä moitittavuutta suhteuttavaan systematiikkaan (esim. LaVM 9/2021 vp, s. 3–4). Valiokunta on tämän vuoksi painottanut, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevien direktiivien neuvotteluvaiheessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota direktiivin rangaistusasteikkoja koskeviin vaatimuksiin (LaVM 9/2021 vp, s. 4).

Koska käsiteltävänä on perussopimuksiin sisältyvän rikosoikeudellisen yhteistyön oikeusperustaa koskeva täydentämisehdotus, edellä mainitut näkökohdat olisi syytä ottaa huomioon komission tiedonannon liitteenä olevassa luonnostellussa neuvoston päätöksessä, esimerkiksi päätöksen johdantokappaleissa. Näihin seikkoihin kiinnitetään asianmukaisesti huomiota käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 16). Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt näihin näkökohtiin huomiota asian aiemmassa käsittelyvaiheessa (LaVL 7/2021 vp, s. 9). Nähdäkseni näitä rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen muun muassa sananvapausnäkökulmasta sekä rangaistusasteikkojen oikeasuhtaisuuteen liittyviä seikkoja olisi edelleen syytä painottaa myös lakivaliokunnan U-kirjelmää koskevassa lausunnossa.

Espoossa 3.2.2022



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori