Prof. Sakari Melander
5.5.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 32/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta

Aluksi

Euroopan unionin komissio on 8.3.2022 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (COM(2022) 105 final). Direktiivi sisältäisi vähimmäissäännökset suostumukseen puuttumiseen perustuvan raiskauksen, naisten sukuelinten silpomisen sekä verkossa tapahtuvaa häirintää koskevien tiettyjen tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Lisäksi direktiiviehdotus sisältää säännöksiä rikosten uhrien oikeussuojan saatavuudesta, uhrien suojelua ja tukea koskevista palveluista, rikosten ehkäisystä sekä eri toimijoiden koordinaatiosta ja yhteistyöstä.

Keskityn lausunnossani ennen muuta direktiivin oikeusperustaan sekä sen sisältämiin rikos- ja rikosprosessioikeudellisiin ehdotuksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Direktiiviehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen mukaan (COM(2022) 105 final, s. 2) direktiiviehdotuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa, jotta voidaan varmistaa turvallisuuden korkea taso ja perusoikeuksien täysi toteutuminen unionissa, mukaan lukien

naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu sekä sukupuolten välinen syrjimättömyys. Ehdotus näin komission mukaan vahvistaa EU:ta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Ehdotuksen tavoitteet liittyvät myös Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta annetun yleissopimuksen (Istanbulin sopimus, SopS 53/2015) velvoitteiden toteuttamiseen. Komission ehdotuksen (COM(2022) 105 final, s. 3) mukaan direktiiviehdotuksella pyritään saavuttamaan Istanbulin yleissopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa unionioikeutta ja jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla. Ehdotuksen mukaan toimia tarvitaan sekä Istanbulin sopimuksen ratifioineissa jäsenvaltioissa että niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole sopimusta ratifioineet.

Lisäksi komission ehdotuksella on useita perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseen liittyviä tavoitteita (COM(2022) 105 final, s. 16–17). Ennen muuta kysymys on esimerkiksi perustuslain (731/1999) 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojaamiseen liittyvistä tavoitteista.

Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 28) mukaan valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Kirjelmän mukaan tehokkaat toimet naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi ovat tärkeitä ja direktiivillä on kirjelmän mukaan samoja tavoitteita kuin pääministeri Marinin hallitusohjelmassa ja eduskunnan käsiteltävänä olevassa rikoslain (39/1889) 20 luvun sääntelyn kokonaisuudistusta koskevassa esityksessä (HE 13/2022 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mainitun esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä todennut, että seksuaalirikoksia koskevan sääntelyn ehdotetulle uudistamiselle yleisesti sekä erityisesti raiskausrikosta koskevan säännöksen tunnusmerkistön uudistamiselle suostumuksen puuttumiseen pohjautuvan mallin mukaisesti on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, osin jopa perusoikeuksiin välittömästi palautuva peruste (PeVL 20/2022 vp, 10 kohta).

Lisäksi on huomattava, että eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on Istanbulin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä todennut sopimuksen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä rikosoikeuteen liittyvien näkökulmien yhdistämiseen liittyvää lähestymistapaa innovatiivisena ja tärkeänä ja korostanut Suomen yleissopimukseen sitoutumisen tärkeyttä ja ajankohtaisuutta (TyVM 15/2014 vp, s. 3). Eduskunnan lakivaliokunta on niin ikään korostanut lähisuhdeväkivallan erityistä moitittavuutta ja erityisten rikosoikeudellisten toimenpiteiden tarvetta lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi (LaVM 21/2010 vp, s. 2–3).

Direktiiviehdotus liittyy myös lasten suojaamisen tavoitteeseen, koska direktiiviehdotuksen 45 artiklalla muutettaisiin lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/93/EU. Lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset ovat erityisen moitittavia ja haitallisia, ja kattavalle lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevalle sääntelylle on lapsen suojaamiseen liittyvät erittäin painavat perusteet (PeVL 20/2022 vp, 8 kohta ja LaVM 24/2018 vp, s. 14).

Edellä esitetyn perusteella direktiiviehdotukselle on nähdäkseni U-kirjelmässä esitetyin tavoin esitettävissä hyväksyttäviä perusteita ja sen tavoitteisiin on suhtauduttava myönteisesti. Direktiiviehdotuksen tavoitteet lisäksi pitkälti vastaavat kansallisesti naisiin kohdistuvan väkivallan, lähisuhdeväkivallan ja lapsiin kohdistuvien tekojen suhteen omaksuttuja rikosoikeudellisia tavoitteenasetteluja.

Oikeusperusta

Ehdotetun direktiivin oikeusperustana olisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. SEUT 82(2) artiklan mukaan direktiiveillä voidaan säätää muun muassa rikosten uhrin oikeuksia koskevista vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. SEUT 83(1) artiklassa taas säädetään aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisestä tietyillä kohdassa tyhjentävästi luetelluilla rikollisuuden aloilla. Kohdassa mainitaan nimenomaisesti naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, joista naisten seksuaalista hyväksikäyttöä koskien ei ole vielä annettu unionilainsäädäntöä. Komission ehdotuksen (COM(2022) 105 final, s. 9) mukaan ehdotuksessa on kysymys kohdassa tarkoitettujen naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön sekä tietokonerikollisuuden alaan kuuluvasta jäsenvaltioiden aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisestä.

Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 25) mukaan valtioneuvosto pitää mahdollisena, että direktiiviehdotus on oikeusperustojensa kannalta asianmukainen, mutta toteaa, että oikeusperustojen asianmukaisuutta on direktiiviehdotuksen joidenkin säännösten laaja-alaisuuden vuoksi vielä syytä jatkovalmistelussa arvioida.

Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että ehdotuksen oikeusperustan liittyminen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun naisten ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaan aineellisen rikoslainsäädännön lähentämiseen voidaan pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna. Direktiiviehdotuksen uhrien suojelua koskevien velvoitteiden oikeusperustan liittyminen SEUT 82(2) artiklaan on myös pääosin asianmukainen, joskin direktiiviehdotus pitää sisällään tiettyjä rikosprosessioikeuden alaan kuuluvia velvoitteita, joista jäljempänä esitetään joitakin kriittisiä huomioita, joilla on merkitystä myös direktiiviehdotuksen asianmukaisen oikeusperustan arvioimisen näkökulmasta.

U-kirjelmässä (s. 24–25) esitetyin tavoin direktiivin oikeusperustan liittyminen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun tietokonerikollisuuteen liittyvään aineellisen rikoslainsäädännön lähentämiseen on kuitenkin nähdäkseni ongelmallista. Kuten U-kirjelmässä (s. 24) todetaan, käsitettä tietokonerikollisuus ei ole EU-oikeudessa määritelty. EU:ssa on annettu tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskeva direktiivi 2013/40/EU, jonka oikeusperustana on SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettu tietokonerikollisuus. Kohdassa tarkoitetulla tietokonerikollisuudella on näin nähdäkseni ensisijaisesti tarkoitettu tietoverkkorikollisuutta eikä kaikkia sellaisia rikosoikeudellisia tekoja, jotka voidaan toteuttaa tietoverkkojen tai tieto- ja viestintäteknologian välityksellä. Esimerkiksi muihin maksuvälineisiin kuin käteiseen rahaan liittyvien petosten ja väärennösten torjuntaa koskeva direktiivi (EU) 2019/713 sisältää tiettyjä tietoverkkoihin liittyviä petoksia koskevan kriminalisointivelvoitteen (6 artikla), jonka suhteen direktiivin oikeusperustan on ajateltu liittyvän SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun tietokonerikollisuuteen kohdassa tarkoitettujen maksuvälineiden väärentämisen ja järjestäytyneen rikollisuuden ohella (ks. COM(2017) 489 final, s. 8). Kysymys on kuitenkin selkeästi tietojärjestelmän toimintaan oikeudettomasti puuttumalla tehdystä rikoksesta eikä esimerkiksi teosta, joka voidaan toteuttaa joko verkkoalustaa käyttämällä tai muulla tavoin. Ei myöskään ole välttämättä ongelmitta ajateltavissa, että sellaisissa teoissa, jotka voidaan toteuttaa joko tietoverkossa tai sosiaalisen median alustoilla taikka muutoin ”perinteisemmin” tavoin, olisi ensin mainittujen toteuttamistapojen suhteen kysymys

”tietokonerikollisuudesta”. Edellä todettu koskee ennen muuta direktiiviehdotuksen 7–10 artiklan kriminalisointivelvoitteissa tarkoitettuja tekoja.

Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksen tietyissä artikloissa on U-kirjelmässä todetuin tavoin osin kysymys niin sanotuista viharikoksia koskevista velvoitteista. Ennen muuta kysymys on direktiiviehdotuksen 10 artiklasta, mutta myös 9 artiklassa tarkoitetuissa teoissa voi olla tällaisia piirteitä. Tältä osin on huomattava, että komissio on melko hiljattain antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun niin sanottujen eurorikosten luettelon täydentämiseksi kattamaan vihapuheen ja viharikokset (COM(2021) 777 final, U 76/2021 vp, PeVL 1/2022 vp, LaVL 2/2022 vp ja SuVM 1/2022 vp). Vaikka käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen 8–10 artiklan kriminalisointivelvoitteet koskevat vain tieto- ja viestintäteknologian avulla toteutettuja tekoja, saattaa kuitenkin olla, että kriminalisointivelvoitteiden oikeusperusta liittyy pikemmin vihapuheeseen ja viharikoksiin kuin tietokonerikollisuuteen.

Edellä esitetyn perusteella U-kirjelmässä (s. 24–25) esitettyä arviota direktiiviehdotuksen sisältämien velvoitteiden laaja-alaisuudesta sekä siitä aiheutuvasta tarpeesta arvioida ehdotuksen oikeusperustojen asianmukaisuus voidaan pitää perusteltuna. Yleisesti voidaan todeta, että käsitteen ”tietokonerikollisuus” määrittämistä käsillä olevan direktiiviehdotuksen valmistelun yhteydessä tavalla, joka kattaa kaikki tieto- ja viestintäteknologian välityksellä toteutetut teot, ei voi pitää asianmukaisena. Kysymys olisi pikemmin mainitun käsitteen ongelmallisena pidettävästä laajentavasta tulkinnasta.

Raiskausrikosta koskeva kriminalisointivelvoite

Direktiiviehdotuksen 5 artikla sisältää kriminalisointivelvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä raiskausrikos siten, että ilman uhrin suostumusta toteutetut artiklassa tarkoitetut teot ovat rangaistavia. Toteutuessaan direktiivi velvoittaisi jäsenvaltiot omaksumaan suostumusperustaisen tunnusmerkistömallin raiskausrikosta ja muuta artiklassa tarkoitettua toimintaa mahdollisesti koskevassa kansallisessa sääntelyssä.

Eduskunnan käsiteltävänä on tällä hetkellä seksuaalirikoksia koskevien säännösten kokonaisuudistusta koskeva esitys (HE 13/2022 vp), jossa ehdotetaan raiskausrikosta koskevan säännöksen tunnusmerkistön muuttamista suostumusperustaiseksi. Esityksessä ehdotettua muutosta voidaan puoltaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevalla ratkaisukäytännöllä (M.C. v. Bulgaria, 4.12.2003, 166 kohta ja myös M.G.C. v. Romania, 15.3.2016, I.C. v. Romania, 24.5.2016 ja E.B. v. Romania, 19.3.2019), Istanbulin sopimuksen asiaa koskevalla velvoitteella (sopimuksen 36 artikla), Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO:n vuonna 2019 ilmestyneellä Suomea koskevalla arviointiraportilla (GREVIO’s (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Finland. GREVIO/Inf(2019)9 Finland, 165–169 kohta), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW-sopimus) täytäntöönpanoa valvovan CEDAW-komitean yleisillä suosituksilla sekä Suomea koskevilla arviointiraporteilla (ks. CEDAW/C/FIN/CO/7, 19(e) kohta) samoin kuin YK:n ihmisoikeusneuvoston Suomeen kohdistamilla suosituksilla (ks. myös PeVL 20/2022 vp, 9 kohta). Yleisesti voidaan todeta, että raiskausrikosta koskevan suostumukseen perustuvan tunnusmerkistömallin voidaan arvioida toteuttavan seksuaalisen itsemääräämisoikeuden suojaa pakottamiseen perustuvaa

tunnusmerkistömallia laajemmin ja perusteellisemmin, minkä vuoksi suostumusperustaista tunnusmerkistömallia voidaan puoltaa perustuslain 7 ja 10 §:ään kiinnittyvin perustein (PeVL 20/2022 vp, 7 kohta).

Direktiivin 5 artiklan ilmentämää lähestymistapaa raiskausrikoksen tunnusmerkistön määrittämiseen voidaan edellä esitetyistä syistä pitää perusteltuna. HE:ssä 13/2022 vp ehdotetun raiskausrikosta koskevan sääntelyn tunnusmerkistömallin toteutuessa Suomen asiaa koskevan lainsäädännön voidaan nähdäkseni U-kirjelmässä mainituin (s. 10) tavoin arvioida täyttävän direktiiviehdotuksen 5 artiklassa asetetut vaatimukset.

Naisten sukuelinten silpominen

Direktiiviehdotuksen 6 artikla sisältää naisten sukuelinten silpomista koskevan nimenomaisen kriminalisointivelvoitteen. Velvoitetta on luettava yhdessä direktiiviehdotuksen 16 johdantokappalelausuman kanssa, jonka mukaan ”tämä rikos olisi mainittava erikseen”. Johdantokappalelausuman voi tulkita edellyttävän, että naisten sukuelinten silpomisesta säädettäisiin jäsenvaltioissa omassa erityissäännöksessään (ks. myös U-kirjelmä, s. 11).

Suomen voimassa olevassa rikoslainsäädännössä ei ole naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomista koskevaa nimenomaista rikossäännöstä vaan tällaista toimintaa arvioidaan ennen muuta törkeää pahoinpitelyä koskevan säännöksen perusteella (HE 309/1993 vp, s. 56/I, LaVM 22/1994 vp, s. 12/I, HE 141/2014 vp, s. 52 ja LaVM 6/2020 vp, s. 7; ks. myös U-kirjelmä, s. 11). Eduskunnan lakivaliokunta on kuitenkin vuonna 2020 tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltämistä koskevaa kansalaisaloitetta (KAA 6/2020 vp) käsitellessään todennut, että asiaa koskevaa oikeustilaa on syytä arvioida uudelleen ja selkiyttää silpomisen rangaistavuutta. Valiokunta on edellyttänyt valtioneuvoston ryhtyvän lainsäädäntötoimenpiteisiin naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen rangaistavaksi säätämiseksi (LaVM 6/2020 vp, s. 13–15). U-kirjelmässä (s. 11) esitettyjen tietojen mukaan asiaa koskeva lainvalmisteluhanke on vireillä oikeusministeriössä.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan velvoite luettuna yhdessä 16 johdantokappalelausuman kanssa vaikuttaa nähdäkseni olevan samansuuntainen eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössään 6/2020 vp edellyttämän asiaa koskevan lainvalmistelua koskevan toimenpidelausuman kanssa. Kysymys on ennen muuta siitä, minkälainen naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomista koskeva erityissäännös rikoslakiin mahdollisesti sisällytetään ja asiaa koskevassa lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon myös nyt käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että jos asiaa koskevaan erityissäännökseen päädytään, nimenomaan naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomista koskevalle erityissäännökselle voidaan esittää olevan poikkeuksellisia erityisen painavia syitä, minkä vuoksi rikoslain säännösten sukupuolineutraalista lähtökohdasta on katsottu voitavan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen estämättä asiaa koskevassa mahdollisessa sääntelyssä poiketa (LaVM 6/2020 vp, s. 10).

Intiimin tai manipuloidun materiaalin luvaton levittäminen

Direktiiviehdotuksen 7 artikla sisältää intiimin tai manipuloidun materiaalin luvatonta jakamista koskevan kriminalisointivelvoitteen. Velvoite voisi tulla täytetyksi HE:ssä 13/2022 vp ehdotetulla seksuaalisen kuvan laitonta levittämistä koskevalla säännöksellä tai seksuaalista kajoamista

koskevalla säännöksellä. Lisäksi artiklassa tarkoitettu toiminta voi tulla arvioitavaksi kunnianloukkauksena tai laittomana uhkauksena taikka seksuaalisena ahdisteluna (U-kirjelmä, s. 13).

Direktiiviehdotuksen 7 artiklan soveltamisala ei kaikilta osin ole erityisen täsmällinen. Ehdotetun 7 artiklan a kohdan mukaan rangaistavaa on toisen henkilön seksuaalista toimintaa esittävien intiimien kuvien, videoiden tai muun materiaalin asettaminen lukuisten loppukäyttäjien saataville tieto- ja viestintäteknologioiden avulla ilman kyseisen henkilön suostumusta. Ei ole aivan selvää, mitä materiaalin intiimiyttä koskevalla edellytyksellä tarkoitetaan, koska voitaneen arvioida, että seksuaalinen toiminta jo itsessään on luonteeltaan intiimiä. Artiklassa käytettyä ilmaisua ”seksuaalinen toiminta” voidaan myös pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta arvioituna huomattavan epämääräisenä. Lisäksi epäselväksi jää, mitä a ja b kohdassa tarkoitetulla muulla materiaalilla tarkoitetaan. On myös huomattava, että artiklan b kohta vaikuttaa soveltamisalaltaan muutenkin melko laajalta.

Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa 7 artiklaa olisi nähdäkseni syytä pyrkiä täsmentämään, jotta se paremmin täyttäisi EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa ja perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle asettamat vaatimukset.

Verkkoahdistelu ja verkkohäirintä

Direktiiviehdotuksen 8 artikla sisältää verkkoahdistelua koskevan ja 9 artikla verkkohäirintää koskevan kriminalisointivelvoitteen. Ensinnäkin voidaan todeta, että ehdotetut velvoitteet eivät nähdäkseni muodosta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällistä perustaa velvoitteita koskeville mahdollisille kansallisille rangaistussäännöksille. Selvää sinänsä lienee, että 8 ja 9 artiklassa tarkoitetut teot voivat tulla arvioitaviksi esimerkiksi rikoslain 25 luvun 7 a §:ssä tarkoitettuna vainoamisena, 24 luvun 1 a §:ssä tarkoitettuna viestintärauhan rikkomisena, 25 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna laittomana uhkauksena taikka 24 luvun 9 §:ssä tarkoitettuna kunnianloukkauksena tai luvun 8 §:ssä tarkoitettuna yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä (ks. myös U-kirjelmä, s. 11–13, jossa tehdään kattavasti selkoa niistä rikoslain säännöksistä, jotka mahdollisesti voisivat täyttää ehdotettujen 8 ja 9 artiklan kriminalisointivelvoitteet). Ei kuitenkaan ole nähdäkseni selvää, mitä esimerkiksi direktiiviehdotuksen 8 artiklan a kohdassa tarkoitettu ”toiseen henkilöön tieto- ja viestintäteknologioiden avulla kohdistuva jatkuva uhkailu tai pelottelu, joka saa tämän henkilön pelkäämään turvallisuutensa tai huollettaviensa turvallisuuden puolesta”, tarkoittaa ja mikä on kohdan kriminalisointivelvoitteen täsmällinen ala. Ehdotetun 8 artiklan c kohdassa tarkoitettu teko (”toisen henkilön henkilötietoja sisältävän materiaalin saattaminen tieto- ja viestintäteknologian avulla lukuisten loppukäyttäjien saataville ilman asianomaisen henkilön suostumusta loppukäyttäjien yllyttämiseksi aiheuttamaan asianomaiselle henkilölle fyysistä tai merkittävää psyykkistä haittaa”) on myös monimutkaisesti muotoiltu eikä kriminalisointivelvoitteen ala vaikuta erityisen tarkkarajaiselta ja täsmälliseltä. Samoin voidaan arvioida direktiiviehdotuksen 9 artiklan a kohtaa. Direktiivin jatkovalmistelussa 8 ja 9 artiklan sisältämiä velvoitteita olisi välttämättä syytä täsmentää, jotta ne täyttävät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella ei myöskään ole aivan selvää, missä määrin SEUT 83(1) artikla mahdollistaa direktiiviehdotuksen mukaisten 8 ja 9 artiklan velvoitteiden sisällyttämisen direktiiviin. Sinänsä lienee selvää, että 8 ja 9 artiklassa tarkoitetut teot voivat liittyä SEUT 83(1) artiklassa

tarkoitettuun naisten seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Esimerkiksi verkkoahdistelu voi ilmetä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvissä yhteyksissä. Myös 9 artiklan a kohdassa tarkoitetussa loukkaavassa materiaalissa voi olla kysymys seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvästä teosta. Ehdotuksen 8 ja 9 artikla vaikuttavat kuitenkin soveltamisalaltaan laajemmilta eikä edellä esitetyn mukaisesti ole välttämättä erityisen luontevaa ajatella, että kysymys olisi SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetusta tietokonerikollisuudesta, vaikka 8 ja 9 artiklassa tarkoitetuissa teoissa onkin kysymys tieto- ja viestintäteknologian välityksellä toteutetuista teoista.

Direktiivin jatkovalmistelussa 8 ja 9 artiklaa olisi syytä pyrkiä täsmentämään sekä sisältönsä että oikeusperustan suhteen.

Lisäksi on huomattava, että sekä ehdotuksen 8 että 9 artiklassa samoin kuin 7 artiklassa on osin kysymys teoista, jotka voisivat tulla arvioitaviksi rikoslain 25 luvun 7 §:ssä tarkoitetun laitonta uhkausta koskevan säännöksen kattamina tekoina. Eduskunnan lakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota laitonta uhkausta koskevan säännöksen mahdollisiin yleisiin uudistamistarpeisiin sekä siihen, että kansainvälisiin rikosoikeudellisiin velvoitteisiin usein sisältyy velvoitteissa tarkoitetuilla teoilla uhkaamista koskeva kriminalisointivelvoite (LaVM 5/2021 vp, s. 5–6 ja LaVM 10/2021 vp, 52 kohta). Direktiiviehdotuksen 7, 8 ja 9 artiklassa on myös osin kysymys kriminalisointivelvoitteista, jotka koskevat tietyllä ehdotuksessa tarkoitetulla teolla uhkaamista tai muutoin uhkaavaa toimintaa. Direktiiviehdotuksen laitonta uhkausta koskevat mahdolliset kriminalisointivelvoitteet ovat osin laajempia kuin sellaiset perinteiset kansainvälisten velvoitteiden tarkoittamalla teolla uhkaamista koskevat velvoitteet, jotka ovat soveltamisalaltaan rajattuja ja jotka eivät muodosta riittävää perustetta lähteä arvioimaan rikoslain 25 luvun 7 §:ssä tarkoitetun laitonta uhkausta koskevan säännöksen uudistamistarpeita (LaVM 5/2021 vp, 6). Toisaalta osa etenkin ehdotuksen 8 artiklassa tarkoitetusta uhkailusta voi tulla ennen muuta arvioitavaksi rikoslain 25 luvun 7 a §:ssä tarkoitettuna vainoamisena. Tästä huolimatta käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus ja sen sisältämät 7, 8 ja 9 artiklan velvoitteet on otettava huomioon arvioitaessa monipuolisesti niitä seikkoja, jotka vaikuttavat laitonta uhkausta koskevan rikoslain 25 luvun 7 §:n mahdolliseen uudistamistarpeeseen (LaVM 5/2021 vp, s. 6 ja LaVM 10/2021 vp, 52 kohta).

Etenkin direktiiviehdotuksen 9 artikla vaikuttaa viittaavan maalittamistyyppiseen toimintaan. Eduskunnan lakivaliokunta on laitonta uhkausta koskevan säännöksen syyteoikeutta koskevaa uudistamisesitystä arvioidessaan pitänyt tarpeellisena, että viipymättä selvitetään ja arvioidaan nykyisten rikosoikeudellisten säännösten ja keinojen riittävyyttä ja kattavuutta maalittamista koskevan ilmiön tehokkaaksi torjumiseksi ja maalittamisen uhrin aseman parantamiseksi (LaVM 10/2021 vp, 57 kohta). Eduskunta hyväksyi asiaa koskevan lausuman lakivaliokunnan ehdotuksesta (EV 97/2021 vp). Eduskunnan asiaa koskeva lausuma on nähdäkseni otettava huomioon direktiivin jatkovalmistelussa ennen muuta ehdotuksen 9 artiklaa koskien sekä direktiivin tältä osin mahdollisesti aiheuttamia lainsäädäntömuutoksia arvioitaessa.

Väkivaltaan tai vihaan yllyttäminen verkon kautta

Direktiiviehdotuksen 10 artikla sisältää väkivaltaan tai vihaan yllyttämistä verkon kautta koskevan kriminalisointivelvoitteen, joka asiassa annetun U-kirjelmän mukaan tulisi ainakin osittain katetuksi rikoslain 11 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevalla säännöksellä. U-kirjelmän (s. 14) mukaan ei kuitenkaan ole selvää, onko sukupuoli sellainen

kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevassa säännöksessä tarkoitettu muu peruste, joka rinnastuu säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syrjintäperusteisiin.

Direktiiviehdotuksen 10 artikla koskee tahallista yllyttämistä sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan tai vihaan. Selvää nähdäkseni on, että kysymys on sellaisesta niin sanotusta viharikoksesta, jota tarkoitetaan komission SEUT 83(1) artiklan eurorikosten luettelon täydentämistä koskevassa ehdotuksessa (COM(2021) 777 final). Lisäksi 10 artiklan kriminalisointivelvoite on tällä hetkellä laaja ja melko epätäsmällisesti muotoiltu, koska käytännössä mikä tahansa toiminta, joka yllyttää artiklassa tarkoitettuun väkivaltaan tai vihaan, voisi tulla kohdan nojalla arviotavaksi. Artiklaa on nähdäkseni sisällöltään ja oikeusperustaltaan direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä välttämättä täsmennettävä.

Seuraamukset ja raskauttavat asianhaarat

Direktiiviehdotuksen 12 artikla sisältää kattavan 5–11 artiklassa tarkoitettujen tekojen seuraamuksia koskevan velvoitteen. Eduskunnan lakivaliokunta on EU-rikosoikeudellisia direktiivejä koskevia ehdotuksia tai niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä taikka EU-rikosoikeutta yleisesti arvioidessaan korostanut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 2/2022 vp, s. 7, LaVM 9/2021 vp, s. 4, LaVL 7/2021 vp, s. 9–10, LaVL 15/2017 vp, s. 4, LaVM 29/2014 vp, s. 3 ja LaVL 16/2013 vp, s. 3–4).

Direktiiviehdotuksen 12 artikla muodostaa tässä suhteessa jossain määrin ongelmallisen kokonaisuuden. Kuten U-kirjelmässä (s. 14) todetaan, perusmuotoisen raiskausrikoksen rangaistusmaksimi on tällä hetkellä kuusi vuotta vankeutta, kun direktiiviehdotuksen 12(2) artiklan mukaan rangaistusmaksimin tulisi olla vähintään kahdeksan vuotta. Lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksen 7–10 artiklassa tarkoitettujen kriminalisointivelvoitteiden aineellisen alan ollessa toistaiseksi jossain määrin epäselvä ja täsmentymätön, 12(5)–(6) artiklan seuraamuksiin kohdistuvien velvoitteiden tosiasiallista vaikutusta on vielä mahdotonta tyhjentävästi arvioida. On kuitenkin mahdollista, että direktiivi saattaa edellyttää 7–10 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden alaan kuuluvien rikoslain säännösten rangaistusasteikkojen tarkistamista (ks. myös U-kirjelmä, s. 14–15).

Nähdäkseni direktiivin jatkovalmistelussa on lakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti syytä kiinnittää erityistä huomiota direktiivin seuraamuksia koskeviin velvoitteisiin ja pyrkiä siihen, että direktiivi ei sisältäisi kansallisen rikosoikeudellisen järjestelmän systematiikan kannalta ongelmallisia rangaistustasoa korottavia velvoitteita.

Direktiiviehdotuksen 13 artikla sisältää kattavan raskauttavia asianhaaroja koskevan velvoitteen. Lienee mahdollista, että raskauttavia asianhaaroja koskeva artikla ei edellytä nimenomaista esimerkiksi tietyn rikoksen törkeän tekomuodon kvalifiointiperusteita koskevan sääntelyn toteuttamista vaan siinä mainitut seikat otetaan kansallisesti huomioon ennen muuta rangaistuksen mittaamisessa (U-kirjelmä, s. 14). Perusteltu lähtökohta rikosoikeudellista unionilainsäädäntöä valmisteltaessa kuitenkin nähdäkseni olisi, että raskauttavia asianhaaroja koskevat velvoitteet pyrittäisiin kirjoittamaan tavalla, jota ei olisi mahdollista tulkita jäsenvaltion kansallista harkintaa

rajoittaen. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni perusteltua pyrkiä muotoilemaan raskauttavia asianhaaroja koskevat artiklat harkinnanvaraisiksi ja siten, että ne eivät sisältäisi erityisen laajaa raskauttavien asianhaarojen luetteloa. Nyt direktiiviehdotuksen 13 artiklan on mahdollista tulkita olevan sanamuodoltaan harkinnanvaraa jättävä (”– – on varmistettava, että niitä *voidaan* pitää raskauttavina asianhaaroina – –” [kurs SM]). Toisaalta artiklan sisältämä raskauttavien asianaarojen luettelo on varsin laaja ja sitä saattaisi olla syytä pyrkiä direktiivin jatkovalmistelussa supistamaan.

Vanhentumisajat

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää kattavan vanhentumisaikoja koskevan velvoitteen. U-kirjelmässä (s. 15) tehdään asianmukaisesti selkoa Suomen voimassa olevasta vanhentumisaikoja koskevasta rikoslain 8 luvun lainsäädännöstä sekä sen suhteesta direktiiviehdotuksen 15 artiklaan. Kirjelmässä todetaan, että 15 artiklan mukaiset vanhentumisajat ovat monelta osin pidempiä kuin mitä rikoslain 8 luvussa säädetään, siitäkin huolimatta, että luvussa säädetään lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten erityisistä ja pääsääntöä pidemmistä vanhentumisajoista. Lisäksi on huomattava, että seksuaalirikosten vanhentumisaikoja on hiljattain arvioitu HE:ssä 13/2022 vp (s. 79). Tuossa yhteydessä on todettu, että seksuaalirikosten syyteoikeuden vanhentumiseen ei ehdoteta tehtäväksi merkittäviä muutoksia. Koska seksuaalirikosten vanhentumisaikoja koskeva sääntely on hiljattain ollut kansallisessa rikoslain 20 luvun kokonaisuudistusta koskevassa lainvalmistelussa perusteellisen arvioinnin kohteena ja koska sellaista sääntelyä, jossa tiettyjen rikosten kohdalla kansainväliseen tai eurooppalaiseen velvoitteeseen perustuen säädettäisiin kansallisesti omaksutusta systematiikasta poikkeavista vanhentumisajoista, ei voida pitää perusteltuna, direktiivin jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä kiinnittämään korostunutta huomiota vanhentumisaikoja koskevaan velvoitteeseen sekä siihen, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena.

Uhrin yksityiselämän suojelu

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhrin aiempaa seksuaalista käyttäytymistä tai muita siihen liittyviä uhrin yksityiselämää koskevia seikkoja koskevia kysymyksiä, tutkimuksia ja todisteita ei sallita rikostutkinnassa eikä tuomioistunkäsittelyssä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta oikeutta puolustukseen. U-kirjelmässä (s. 19) esitetyn mukaisesti kysymys on osin Istanbulin sopimuksen 54 artiklaa vastaavasta velvoitteesta, joka kuitenkin vaikuttaa olevan Istanbulin sopimuksen mainittua artiklaa velvoittavampi, koska direktiiviehdotuksen 22 artiklan määräystä ei ole rajattu asiaan vaikuttamattomiin kysymyksiin tai todisteisiin.[1]

Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 1 §:n (732/2015) 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus esittää haluamansa näyttö asian tutkivalle tuomioistuimelle sekä lausua jokaisesta tuomioistuimessa esitetystä todisteesta, jollei laissa toisin säädetä. Säännöksen 2 momentissa säädetään lisäksi, että tuomioistuimen on esitettyjä todisteita ja muita asian käsittelyssä esiin

[1] Istanbulin sopimuksen 54 artiklan mukaan osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että siviili- tai rikosoikeudenkäynnissä uhrin seksuaalista historiaa ja käyttäytymistä koskeva todistelu sallitaan ainoastaan, jos se on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista. Ks. myös HE 155/2014 vp, s. 66/I.

tulleita seikkoja harkittuaan päätettävä, mitä asiassa on näytetty tai jäänyt näyttämättä. Lainkohdassa ilmaistaan Suomessa noudatettava vapaa todistusteoria, johon kuuluu paitsi vapaa todistelu myös vapaa todisteiden harkinta (HE 46/2014 vp, s. 45). Eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään hyödyntämiskieltoa koskevassa sääntely-yhteydessä korostanut vapaan todistelun ensisijaisuutta (LaVM 19/2014 vp, s. 7/II). Poikkeuksista vapaaseen todisteluun säädetään muun muassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:ssä, jonka mukaan tuomioistuimen on evättävä asiaan vaikuttamatonta seikkaa koskeva (1 kohta) tai muuten tarpeeton näyttö (2 kohta).

Direktiiviehdotuksen 22 artikla vaikuttaa olevan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n ilmentävän vapaan todistusteorian kannalta arveluttavan pitkälle menevä. Sinänsä on selvää, että direktiiviehdotuksen 22 artiklalle on esitettävissä hyväksyttävät perusteet, koska uhrin aiempi seksuaalinen käyttäytyminen tai uhrin seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvät muut seikat eivät ole merkityksellisiä seikkoja esimerkiksi arvioitaessa asianomistajan suostumusta seksuaaliseen kanssakäymiseen tietyssä tilanteessa tai ylipäänsä millään tavalla merkityksellisiä seikkoja seksuaalirikoksia koskevassa esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Sille seikalle, että asianomistajan aiempaa seksuaalista käyttäytymistä ei käsitellä tiettyä seksuaalirikosta koskevassa rikosprosessissa, on esitettävissä painavat seksuaalirikoksen uhrin suojaamiseen liittyvät perusteet sekä prosessioikeudelliset asian käsittelyn asianmukaiseen ja täsmälliseen kohdentumiseen liittyvät perusteet. Oikeudellisesti kysymys on kuitenkin ennen muuta siitä, että mahdollista tällaisia seikkoja koskevaa näyttöä olisi arvioitava oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuna näyttönä. Direktiiviehdotuksen 22 artikla olisi edellä mainituista syistä syytä pyrkiä muotoilemaan tavalla, joka ei velvoittaisi jäsenvaltioita säätämään asiaa koskevaa nimenomaista todistusoikeudellista säännöstä. Nähdäkseni voimassa olevat oikeudenkäymiskaaren edellä mainitut säännökset ja U-kirjelmässä (s. 19) mainitut esitutkintalain (805/2011) säännökset ovat velvoitteen toteuttamisen suhteen asiallisesti riittäviä. Saattaisi myös olla perusteltua, että direktiivin jatkovalmistelussa 22 artikla pyrittäisiin muotoilemaan Istanbulin sopimuksen 54 artiklaa vastaavasti.

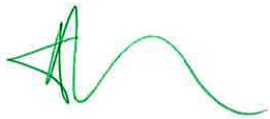
Interventio-ohjelmat

Direktiiviehdotuksen 38(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että perustetaan kohdennettuja ja tehokkaita interventio-ohjelmia naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan rikosten tekemisen tai rikoksen uusimisen riskin ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi. Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevan 12(3) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 5 artiklassa tarkoitetun rikoksen tekijän, joka on tuomittu aikaisemmin samanlaisista rikoksista, on osallistuttava 38 artiklassa tarkoitettuun interventio-ohjelmaan.

U-kirjelmässä (s. 14) todetuin tavoin rangaistuksen täytäntöönpanon aikana tapahtuviin erilaisiin ohjelmiin osallistumisen tavoitteena sinänsä on uusintarikollisuuden vähentäminen, mutta tällaisiin ohjelmiin osallistuminen perustuu Suomessa vapaaehtoisuuteen. Esimerkiksi Suomessa tällä hetkellä toteutettujen seksuaalirikosten uusimisen ehkäisyyn tähtääviin ohjelmiin (STEP-ohjelma ja Uusi Suunta -ohjelma) osallistuminen on vapaaehtoista (Teemu Vauhkonen – Markus Kaakinen – Tommi Hoikkala, Seksuaalirikosten tekijät, tekotilanteet ja ennaltaehkäisemisen mahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:56, s. 103–104). Direktiiviehdotuksen 12(3) ja 38 artiklassa on näin kysymys rangaistuksen täytäntöönpanon sisältöön vaikuttavasta velvoitteesta, jollaisia ei ole perinteisesti aineellisen rikoslainsäädännön

lähentämistä koskevaan direktiiviin sisällytetty. Unionissa toteutetussa aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisessä ei muutenkaan ole ollut kysymys rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvien seikkojen lähentämisestä vaan seuraamusten suhteen ennen muuta rangaistusasteikkoihin kohdistettavista vähimmäisvaatimuksista. Vaikka direktiivissä asetetun velvoitteen uusintarikollisuuden ehkäisemiseen liittyvä tavoite on kannatettava ja perusteltu, aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevassa direktiivissä ei tulisi asettaa rangaistuksen täytäntöönpanon sisältöön vaikuttavia velvoitteita.

Espoossa 5.5.2022



Sakari Melander
rikosoikeuden professori