Prof. Sakari Melander
9.2.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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, sen periaatteellinen merkitys ja asian arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

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 direktiiveillä 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 rikollisuudesta, joka on luonteeltaan rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. 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).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään tarkastellut SEUT 83(1) artiklan sisältämää valtuussäännöstä tai unionin perustuslaillisen sopimuksen sisältämää vastaavankaltaista määräystä perustuslain sääntelyn näkökulmasta. Euroopan perustuslaista tehtyä sittemmin kariutunutta sopimusta käsitellessään perustuslakivaliokunta piti sopimuksen sisältämän III-271 artiklan 1 kohdan valtuussäännöstä merkityksellisenä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevan säännöksen kannalta, minkä lisäksi valtuussäännös oli valiokunnan mukaan merkityksellinen kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n säännösten näkökulmasta (PeVL 36/2006 vp, s. 11/I; ks. myös PeVL 10/1998 vp, s. 5/II). Valiokunnan kannassa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että määräyksessä on kysymys Euroopan unionin neuvoston oikeudesta päättää unionin toimivallan laajuudesta verraten keskeisellä oikeudenalalla ja että valtuussäännös tekee määräyksestä varsin väljän. Valtuussäännös olikin yksi syy sille, minkä vuoksi sopimus Euroopan perustuslaista tuli valiokunnan mukaan käsitellä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 36/2006 vp, s. 11/I).

Käsitellessään Lissabonin sopimuksen sisältämää nykyistä SEUT 83(1) artiklaa perustuslakivaliokunta arvioi valtuussäännöksen suhdetta perustuslakiin samoista lähtökohdista. Lissabonin sopimus sisältää Euroopan perustuslakia koskeneesta sopimuksesta poiketen nykyisen SEUT 83(3) artiklan hätäjarrulausekkeen, mutta se ei valiokunnan mukaan antanut aihetta muuttaa aiemmin omaksuttua kantaa, jonka mukaan SEUT 83(1) sisältämän valtuuslausekkeen vuoksi unionin rikosoikeudellinen toimivalta muodostui valtuussäännöksen yleispiirteisyyden vuoksi varsin väljäksi, minkä vuoksi sopimus oli käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 13/2008 vp, s. 7–8).

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä on näin jo hyväksytty SEUT 83(1) artiklan sisältämä valtuussäännös, jonka mukaan EU:n rikosoikeudellista toimivaltaa voidaan perussopimuksen mahdollistamalla tavalla laajentaa. Nyt mainitun valtuussäännöksen tarjoamaa mahdollisuutta aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevan toimivallan laajentamiseen ehdotetaan käytettäväksi. U-kirjelmässäkin (s. 3) todetun mukaisesti valtuussäännöksen käyttäminen ei 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 rikollisuudesta, joka on luonteeltaan rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden 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, mitä myös edellä mainittu perustuslakivaliokunnan omaksuma näkemys rikosoikeudesta verraten keskeisenä oikeudenalana osoittaa, unionin rikosoikeudellisen toimivallan täydentämiseen on lähtökohtaisesti syytä suhtautua varauksellisesti (U-kirjelmä, s. 14; ks. myös 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 täydentäminen 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 rajat ylittävästä 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. Komission tiedonannon mukaan ehdotus pohjautuu kuitenkin muun muassa ulkoiseen asiaa koskevaan selvitystyöhön, asiaa koskeviin useisiin raportteihin ja tutkimuksiin sekä komission toteuttamaan laajaan kuulemisen (COM(2021) 777 final, s. 3). 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 eikä ehdotus tältä osin muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

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 rajat ylittävästä 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. Keskeinen rikossäännös tässä suhteessa on rikoslain (39/1889) 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettu kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Säännös on sisällytetty rikoslakiin vuonna 1970 kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä rotusyrjintäsopimus; SopS 37/1970) kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä (465/1970). Kriminalisoinnin tausta liittyy osaltaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus, SopS 8/1976) 20(2) artiklaan, jonka mukaan kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan, on kiellettävä lailla (ks. tästä myös HE 94/1993 vp, s. 32). Nyttemmin kiihottamista kansanryhmään vastaan koskeva kriminalisointi perustuu myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (SopS 84/2011) 3–6 artiklan kriminalisointivelvoitteisiin samoin kuin Euroopan unionin neuvoston rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta annetun puitepäätöksen 2008/913/YOS 1 artiklan kriminalisointivelvoitteeseen.

Niin sanotun vihapuheen oikeudellisessa arvioinnissa keskeisessä asemassa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisukäytäntö, jossa on laajasti arvioitu erilaisen vihapuheen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeuksiin, ennen muuta sen 10 artiklassa turvattuun sananvapauteen. EIT on omaksunut näkemyksen, jonka mukaan vakavimmat vihapuheen muodot eivät nauti lainkaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauden suojaa vaan kysymys on sopimuksen 17 artiklassa tarkoitetusta oikeuksien väärinkäytöstä. Tämänkaltainen vihapuhe pyrkii EIT:n käytännön mukaan tekemään tyhjäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen perustavat arvot. EIT:n käytännössä esimerkiksi etnistä vihaa (Pavel Ivanov v. Venäjä, 20.7.2007) ja väkivaltaan yllyttämistä (Roj TV A/S v. Tanska 17.4.2018) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena. Myös niin sanottua holokaustin kieltämistä on usein arvioitu EIS 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta (esim. Garaudy v. Ranska, 24.10.2003 ja Pastörs v. Saksa, 3.10.2019). Toisen vihapuheen muodon muodostavat ilmaisut, jotka eivät vakavuudeltaan rinnastu edellisiin siinä, että ne eivät tee tyhjäksi sopimuksen perustavia arvoja, mutta jotka ovat kuitenkin siinä määrin vakavia, että sananvapauden rajoittaminen EIS 10(2) artiklassa tarkoitetuin perustein on perusteltua ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT:n käytännössä muun muassa homofobisten lentolehtisten jakelua (Vejdeland ym. v. Ruotsi, 9.12.2012) ja yllyttämistä ”rodulliseen” (racial) vihaan (Féret v. Belgia, 16.7.2009) on pidetty tämänkaltaisena vihapuheena.

Edellä todettuihin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin näkökohtiin viitaten eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että kiihottamista kansanryhmää vastaan voidaan pitää vakavana rikoksena, joka pohjautuu useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Säännöksessä rangaistavaksi säädetty toiminta loukkaa valiokunnan 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.) Nähdäkseni vihapuhetta ainakin jossain määrin laajempaa käsitettä, viharikos, voidaan lähtökohtaisesti arvioida edellä samankaltaisin perustein.

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 eikä laajentaminen näin nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

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 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.

Tiedonannon ja sen liitteen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä

Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 4) on katsottu, että komission tiedonanto on sen periaatteellisen tärkeyden vuoksi syytä saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä, vaikka lainsäädäntöehdotuksia edeltävät komission tiedonannot yleensä käsitellään E-asioina.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.

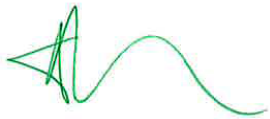
Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaiuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp). (PeVL 6/2020 vp, s. 4.) Voimassa olevaa perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä (”säädös, sopimus tai muu toimi”) on tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti ja että aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä asioita ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat (HE 1/1998 vp, s. 153/I).

Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta siten, että eduskunta ottaa kantaa asiaan ennakollisesti ja tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa (PeVL 6/2020 vp, s. 4). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että laadittaessa E-kirjelmää eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista on syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää (PeVL 2/2020 vp, s. 4 ja PeVL 6/2020 vp, s. 5).

Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 4) on katsottu, että vaikka lainsäädäntöehdotusta edeltävät komission tiedonannot yleensä käsitellään E-asioina, asian periaatteellinen merkitys huomioon ottaen komission tiedonanto ja siihen kiinteästi liittyvä neuvoston päätöksen luonnos on perusteltua saattaa eduskunnan tietoon U-kirjelmällä. Lisäksi on huomattava, että kysymys perussopimuksen sisältämän valtuussäännöksen käyttämisestä tilanteessa, jossa valtuussäännöksen on sopimusta käsiteltäessä katsottu osin olevan syy sopimuksen käsittelemiselle vaikeutetussa järjestyksessä, nähdäkseni selvästi osoittaa, että kysymys on eduskunnan toimivallan kannalta keskeisestä asiasta. Komission tiedonanto sisältää lisäksi nimenomaisen asiaa koskevan neuvoston päätösluonnosta koskevan ehdotuksen eikä tiedonannossa vain kuvata komission yleistä asiaa koskevaa poliittista aikomusta, minkä vuoksi arvioitavana on konkreettinen EU:n perussopimuksen muuttamista koskeva ehdotus. Kun kysymys on tämänlaisesta varsinaista lainsäädäntöehdotusta edeltävästä tiedonannosta, joka sisältää ehdotuksen perussopimuksen valtuussäännöksen käyttämisestä, valtioneuvoston U-kirjelmässä toteuttama arvio asian saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä on nähdäkseni perusteltu. Edellä todetun mukaisesti

käsiteltävänä oleva komission tiedonanto on periaatteellisesti erittäin merkittävä, koska kysymys on EU:n rikosoikeudellisen toimivallan täydentämistä koskevasta ehdotuksesta. Lisäksi tiedonannon liitteenä olevalla neuvoston päätöksellä on U-kirjelmässä mainituin tavoin kiinteä yhteys tulevaisuudessa mahdollisesti annettavaan asiaa koskevaan direktiiviehdotukseen. Tämänkaltaisen perussopimuksen sisältämän valtuussäännöksen käyttämistä koskevan ehdotuksen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi E-asiana ei nähdäkseni olisi riittävällä tavalla turvannut eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja tosiasiallista vaikutusvaltaa käsiteltävänä olevassa periaatteellisesti erittäin merkityksellisessä asiassa.

Espoossa 9.2.2022



Sakari Melander, rikosoikeuden professori