Prof. Sakari Melander
17.5.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 32/2022 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta ja siihen liittyvä **U-jatkokirjelmä (UJ) 9/2023 vp**

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). Valtioneuvosto on antanut direktiiviehdotuksen johdosta U-kirjelmän 32/2022 vp, josta eduskunnan lakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet lausuntonsa (LaVL 17/2022 vp ja TyVL 7/2022 vp). Asiassa nyt annetun U-jatkokirjelmän 9/2023 vp mukaan direktiiviehdotuksesta on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. U-jatkokirjelmän mukaan oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ei ole vielä saatavissa, minkä vuoksi U-jatkokirjelmässä esitetty perustuu puheenjohtajavaltion viimeisimpään direktiiviehdotusta koskevaan kompromissiasiakirjaan.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

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.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 5 artikla sisälsi raiskausrikosta koskevan kriminalisointivelvoitteen. U-jatkokirjelmässä (s. 3 ja 4) todetaan, että direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa jäsenvaltioiden enemmistö on katsonut, että SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettu ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö koskee rikoksia, jotka ovat luonteeltaan hyväksikäyttörikoksia, minkä vuoksi raiskausrikosta koskeva kriminalisointivelvoite on päädytty direktiivin tämänhetkisestä versiosta poistamaan. U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan Suomi on sisällön puolesta suhtautunut raiskausrikosta koskevaan määräykseen myönteisesti ja pitänyt sen sisällyttämistä direktiiviin lähtökohtaisesti mahdollisena, mutta oikeusperustan riittämättömyydestä on U-jatkokirjelmän mukaan esitetty varteenotettavia näkemyksiä.

Sinänsä on positiivista ja perusteltua, että perussopimusten sisältämää aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevaa oikeusperustaa ei tulkita laajentavasti. On kuitenkin huomattava, että käsitteiden seksuaalinen väkivalta ja seksuaalinen hyväksikäyttö oikeudellinen merkityssisältö ei liene siinä määrin vakiintunut tai tarkkarajainen, että voitaisiin yksiselitteisesti katsoa raiskausrikoksen kuuluvan seksuaaliväkivaltaa ilmentäviin rikoksiin ja tiettyjen muiden rikosten seksuaalista hyväksikäyttöä ilmentäviin rikoksiin tai että tällainen jako voidaan selväpiirteisesti ylipäänsä tehdä. Voitaneen esimerkiksi myös ajatella, että seksuaaliväkivalta on yleiskäsite, joka pitää sisällään myös seksuaalista hyväksikäyttöä ilmentäviä tekoja. Voitaneen niin ikään ajatella, että seksuaaliväkivalta ja seksuaalinen hyväksikäyttö ovat päällekkäisiä ja ainakin (pää)osin samaa tarkoittavia käsitteitä. Ainakaan U-jatkokirjelmässä esitettyjen tietojen perusteella seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön oikeudellisesti erotteleva argumentaatio ei vaikuta erityisen vakuuttavalta.

Direktiiviehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä (s. 24–25) on katsottu, että direktiivin oikeusperustan liittyminen SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettuun tietokonerikollisuuteen liittyvään aineellisen rikoslainsäädännön lähentämiseen on ongelmallista. Kuten U-kirjelmässä (s. 24) todetaan, käsitettä tietokonerikollisuus ei ole EU-oikeudessa määritelty.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi U-kirjelmän johdosta antamassaan lausunnossa, että käsitteen ”tietokonerikollisuus” määrittämistä direktiiviehdotuksen valmistelun yhteydessä tavalla, joka kattaa kaikki tieto- ja viestintäteknologian välityksellä tehdyt teot, ei voi pitää asianmukaisena. Valiokunnan mukaan kysymys on sanotun käsitteen ongelmallisena pidettävästä laajentavasta tulkinnasta. Valiokunnan korosti olevan tärkeää, että perussopimusmääräyksiä tulkitaan tavalla, joka ei ennakoimattomasti poikkea niille alun perin tarkoitetusta ja niille tulkinnallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä (PaVL 17/2022 vp, s. 4).

U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetaan, että käsitteen ”tietokonerikos” on direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa katsottu mahdollistavan tietokoneavusteista rikollisuutta koskevat

vähimmäissäännöt, jollaisiin voivat kuulua intiimin tai manipuloidun materiaalin luvaton jakaminen, verkkoahdistelu, verkkohäirintä ja väkivaltaan tai vihaan yllyttäminen verkon kautta. Edelleen U-jatkokirjelmässä (s. 2) todetaan, että direktiivin tämänhetkisessä versiossa on tietokonerikosten tunnusmerkistöissä ja johdanto-osassa sellaisia tällaisten tekojen erityisluonnetta koskevia elementtejä, jotka ilmentävät tietokoneen ja viestintäteknologian käytön olennaisuutta teon luonteen kannalta. U-jatkokirjelmässä näin katsotaan, että direktiivin viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita oikeusperustaa koskien.

Direktiiviehdotuksen neuvottelutilannetta voidaan oikeusperustan suhteen pitää ensinnäkin epäjohdonmukaisena. Vaikuttaa siltä, että käsitettä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö on tulkittu neuvotteluissa suppeasti ja käsitettä tietokonerikollisuus laajasti. Olisi suotavaa, jos perussopimuksen sisältämiä käsitteitä tulkittaisiin samankaltaisiin tulkinnallisiin lähtökohtiin sitoutuen. Toiseksi epäselväksi jää, mitä toisaalta yleisesti ja yhtäältä erityisesti tämän direktiiviehdotuksen yhteydessä tarkoitetaan edellytyksellä, jonka mukaan tietokoneen tai viestintäteknologian käytön tulee olla olennaista teon luonteelle. Niiden esimerkkien valossa, joita U-jatkokirjelmässä (s. 4) luetellaan, vaikuttaa edelleen siltä, että direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa käsite ”tietokonerikollisuus” määritetään tavalla, joka kattaa kaikki tieto- ja viestintäteknologian välityksellä tehdyt teot. Tällaista on nähdäkseni pidettävä perussopimuksessa käytetyn käsitteen laajentavana tulkintana ja näin ongelmallisena.

Naisten sukuelinten silpominen

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 6 artikla sisälsi naisten sukuelinten silpomista koskevan nimenomaisen kriminalisointivelvoitteen. Velvoitetta oli luettava yhdessä direktiiviehdotuksen 16 johdantokappalelausuman kanssa, jonka mukaan ”tämä rikos olisi mainittava erikseen”. Johdantokappalelausuman saattoi 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 edellyttikin valtioneuvoston ryhtyvän lainsäädäntötoimenpiteisiin naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen rangaistavaksi säätämiseksi (LaVM 6/2020 vp, s. 13–15). Oikeusministeriön asettama asiaa selvittänyt työryhmä ei kuitenkaan päätynyt esittämään asiaa koskevia lainsäädäntömuutoksia (Tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen rangaistavuuden selkiyttäminen rikoslaissa. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:6).

U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan direktiivistä on poistettu edellytys säätää naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen kriminalisoinnista erillissäännöksellä, mikä mahdollistaa täytäntöönpanotapaa koskevan kansallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan. Edellä kansallisesta asiaa koskevasta lainvalmistelusta esitetty huomioon ottaen direktiiviehdotuksessa tällä hetkellä omaksuttu ratkaisu on näin tarkoituksenmukainen.

Direktiivin kriminalisointivelvoitteet

Direktiiviehdotus sisältää naisten sukuelinten silpomista (6 artikla), intiimin tai manipuloidun materiaalin luvatonta levittämistä (7 artikla), verkkoahdistelua (8 artikla), verkkohäirintää (9 artikla) ja väkivaltaan tai vihaan yllyttämistä verkon kautta (10 artikla) koskevat kriminalisointivelvoitteet. U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan määräykset eivät ole ristiriidassa rikoslain säännösten kanssa, vaikka joiltain osin jouduttaneen tarkistamaan rikoslain säännöksiä. Lisäksi U-jatkokirjelmässä todetaan, että direktiivin sanamuodot ovat muuttuneet yleisesti selkeämmiksi.

Koska direktiivi sisältää kattavia kriminalisointivelvoitteita, joihin ainakin komission ehdottamassa direktiiviehdotuksessa sisältyi merkittäviä epätäsmällisyyksiä (kiinnitin näihin huomiota eduskunnan lakivaliokunnalle direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskeneessa 5.5.2022 antamassani lausunnossa), direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä olisi varmistettava, että kriminalisointivelvoitteet ovat riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisiä siten, että ne täyttävät EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa ja perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettavat vaatimukset.

Rikosoikeudelliset seuraamukset ja vanhentumisaika

U-jatkokirjelmässä (s. 3) todetaan, että direktiiviehdotuksen rangaistusasteikkoja, koventamisperusteita ja vanhentumisaikaa koskeviin määräyksiin (12, 13 ja 15 artikla) on saatu kansallista joustonvaraa eivätkä määräykset edellytä kajoamista rikoslain systematiikkaan

Eduskunnan lakivaliokunta on vakiintuneesti 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 17/2022 vp, s. 5–§, 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). Lakivaliokunta on korostanut edellä mainittua lähtökohtaa myös käsiteltävänä olevan direktiivin osalta (LaVL 17/2022 vp, s. 5–6). Direktiivin jatkovalmistelussa olisi edelleen kiinnitettävä huomiota siihen, että seuraamuksia koskevat velvoitteet eivät kajoa rikoslain systematiikkaan ja että direktiivin edellyttämät seuraamustasot eivät ole epäjohdonmukaisia suhteessa kansallisesti omaksuttuihin rangaistustasoihin.

Vanhentumisaikoja koskevan velvoitteen suhteen eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti korostunutta huomiota erityisesti siltä osin, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon seurauksena (LaVL 17/2022 vp, s. 6). Lakivaliokunnan korostamaa lähtökohtaa on edelleen syytä korostaa ja siihen on syytä kiinnittää direktiiviä koskevissa jatkoneuvotteluissa edelleen korostunutta huomiota.

Uhrin yksityiselämän suojelu

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi 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]

Eduskunnan lakivaliokunta katsoi, että 22 artikla vaikuttaa ulottavan vaikutuksensa kansallisten tuomioistuinten toteuttaman näytön arvioinnin alueelle. Valiokunnan mukaan on selvää, että näytön arviointiin liittyvät seikat kuuluvat kansalliseen harkintaan eikä EU:n rikosoikeudellisiin direktiiveihin tule sisällyttää määräyksiä tällaisista kansallisessa harkinnassa olevia seikoista (LaVL 17/2022 vp, s. 5).

U-jatkokirjelmän (s. 3) direktiiviehdotuksen 22 artikla on puheenjohtajavaltion tämänhetkisessä kompromissiehdotuksessa muotoiltu pitkälti Istanbulin sopimuksen 54 artiklan tavoin siten, että se ei velvoita jäsenvaltioita säätämään todistusoikeudellista ja näytön arviointia koskevaa säännöstä. Direktiiviehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa on syytä pyrkiä varmistamaan, että asiaa koskeva määräys pysyy ei-velvoittavana ja näin varmistaa riittävän asiaa koskevan kansallisen harkinnan.

Interventio-ohjelmat

Komission alkuperäisen 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.

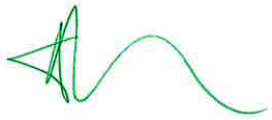
Eduskunnan lakivaliokunta totesi direktiiviehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan, että direktiiviehdotuksen 83(1) artikla yhdessä 12(3) artiklan kanssa luettuna ulottaa vaikutuksensa rangaistuksen täytäntöönpanon sisältöön, joka ei ole ollut EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kohde. Valiokunta korosti, että velvoitteen sisältöön on syytä kiinnittää jatkoneuvotteluissa huomiota, koska kysymys ei ole sellaisista seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä, joita SEUT 83(1) artiklan on perinteisesti katsottu kattavan (LaVL 17/2022 vp, s. 5).

U-jatkokirjelmässä ei yksityiskohtaisesti selosteta, onko direktiiviehdotuksen 38(1) artiklan sisältö ehdotusta koskevissa neuvotteluissa muuttunut. Nähdäkseni edellä selostettu

[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.

lakivaliokunnan artiklaa koskeva kanta on edelleen ajankohtainen ja siihen on syytä kiinnittää huomiota ehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa.

Helsingissä 17.5.2022



Sakari Melander
rikosoikeuden professori