

Lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029; E 57/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia 2024-2029; E-kirje Suomen alustavista näkemyksistä

EU:n tulevista linjauksista yleisesti

EU:n parlamentin vaalit ovat tulossa, minkä jälkeen EU:n neuvosto linjaa strategisessa ohjelmassa EU:n prioriteetit alkavalle 5-vuotiskaudelle. Valtioneuvoston selvitys Suomen avaintavoitteista ajoittuu tässä mielessä hyvään kohtaan, koska on tarpeen pian osallistua mainittuun prosessiin ja vaikuttaa siinä.

Selvitykset ovat osa valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuhelua ja on tärkeää, että eduskunta saa tietoonsa tällaisia tavoitteita ja pääsee osallistumaan Suomen kantojen muodostukseen. Edellinen vastaava lienee ollut selonteko VNS 7/2020. Siinä jo nousi esille sellaisia painotuksia, jotka ovat edelleen tärkeitä tai jopa entistäkin tärkeämpiä: EU:n luonne arvoyhteisönä ja oikeusvaltioperiaatteen merkitys. EU:n arvoyhteisöluonteella on laajempikin, globaali merkitys. VNS 7/2020 selontekoa kommentoidessani mainitsin siitä, että EU:lla on Bryssel-efektin nimellä tunnettua sääntelyvoimaa, mistä on esimerkkinä tietosuoja-asetus ja sen tuoma korkea suojan taso, joka vaikuttaa alan kehitykseen Euroopan ulkopuolellakin. Voitaisiin mainita myös vaikkapa tekoälyasetus, jossa EU on jälleen edelläkävijä. On tärkeää tasapainottaa digitalisaatiokehitystä yksilön oikeuksia ja yleensä eettisiä toimintatapoja edistävillä normistoilla. Tämä on erityisen tärkeää, kun katsomme geopolittista hajaantumista, joka voi myös heikentää Euroopan painoarvoa globaalien kehitysten suunnannäyttäjänä. Ainoastaan pitämällä kiinni tärkeistä arvoistaan Eurooppa voi pitää kiinni painoarvostaan ja samalla tarjota maailmalle mallin, jossa ei tarjota yksinomaan taloudellista valtaa eikä sotilaallista valtaa, ja jossa torjutaan sellainen valtio- ja yhteiskuntamalli, joka ei edistä vapautta eikä yhteiskuntansa jäsenten hyvinvointia siten kuin asiassa Euroopassa nähdään.

Valtioneuvoston laatimassa asiakirjassa ei sinänsä ole suuria yllätyksiä. Maailmanaika on kuitenkin sellainen, että on tarpeen painottaa suorastaan perusasioita. Suomen tavoitteena tulee olla globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni. Euroopan vahvuus voi perustua vain edellä sanottuihin arvoihin ja niiden elämiseen todeksi. On tärkeää korostaa demokratian, oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien kolmiyhteyttä. Eurooppa myös tunnetaan globaalisti juuri niistä ja ne voivat antaa Euroopalle tiettyä pehmeää valtaa maailmassa, jossa on hyvin toisenkinlaisia valtioita ja hallintoja. EU:n piirissäkin on koeteltu jäsenvaltioiden sitoutumista näihin yhteisiin arvoihin tavalla, jota ei vielä muutama vuosi sitten olisi voinut kuvitella.

Myös EU:n laajenemisen kysymykset nostavat pintaan kysymyksiä siitä, kuinka varmistetaan mahdollisten uusien jäsenten riittävä edistyminen näissä kysymyksissä jo jäsenyyssprosessin kuluessa. Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen ja korruption toteutuminen ovat tärkeitä painotuksia. Sukupuolten tasa-arvo samoin. Olisin odottanut, että *syrijännän vastaiset toimet* olisi laajemminkin mainittu. Esimerkiksi rasismien ja muukalaisvihan kysymykset eivät ole Euroopassa menettäneet merkitystään. Kansallisesti ne ovat tärkeitä myös, jopa niin, että valtioneuvosto antoi asiasta tiedonannon viime elokuussa.

”Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Hallitus on sitoutunut edistämään yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä sekä tekemään työtä rasismien vähentämiseksi. Tähän työhön hallitus haluaa sitouttaa koko suomalaisen yhteiskunnan. Kaikki voivat olla mukana rakentamassa Suomea, jossa jokainen voi elää turvassa ja hyväksyttynä.”

Syrjinnän vastaisista toiminta-alueista on syytä mainita erityisesti seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvä syrjintä. On niin kansainvälisen vaikutusvallan kuin oman turvallisuudenkin vuoksi tärkeää nähdä, että EU:n perustavat arvot myös velvoittavat, jos ne otetaan tosissaan. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän tarkastelemaan kiihottamisrikoksen uudistamista. Asiaan liittyy myös EU:n komission toimet rikkomuskannemenettelyssä.

Muistutan myös siitä, että lakivaliokunta on suhtautunut myönteisesti siihen, että ns. rasismipuitepäätös uudistettaisiin antamalla direktiivi, mikä vaatisi vihapuheen ja viharikosten lisäämisen eurorikosten listaan. Uudistamistarpeet koskevat erityisesti seksuaalisen suuntautumisen ja seksuaali-identiteetin perusteella määrittyvien ryhmien suojaa. Ks. LaVL 2/2022 vp. Tähänkin nähdessä Suomen tulisi tukea näiden asioiden nousemista Euroopan neuvoston strategiaan. Käsittelin kysymystä varsin perusteellisesti lakivaliokunnalle antamassani 3.2.2022 päivätyssä lausunnossa.

Rikosoikeuden tulevaisuuden suunnista

EU:n rikosoikeus on kehittynyt vaihteittain siten, että voi erottaa hitaan kehityksen Maastrichtin kauden ja hyvin nopean lainsäädäntökehityksen Amsterdamin kauden. Vuodesta 2009 alkanut Lissabonin kausi on ollut edelliseen nähden jossain määrin rauhallisempaa, ja kokonaan uusia avauksia on vähemmän. Joitakin puitepäätöksiä on korvattu direktiiveillä, joitakin on puolestaan jäänyt puitepäätösten varaan. Kuitenkin lukuisia asiakokonaisuuksia on valmisteilla, joista tarkemmin jäljempänä. Alan lainsäädäntötyö on tietyllä tavalla tullut raskaammaksi, koska direktiivit ovat entistä yksityiskohtaisempia. Tämä tendenssi on nähtävissä tarkastelemalla uudehkoja direktiivejä ja direktiiviehdotuksia, kuten terrorismirikosdirektiiviä, ympäristörikosdirektiiviä ja ihmissalakuljetusta koskevaa direktiiviehdotusta.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on Suomelle hyvä ja luonteva painotus, ja se on perinteisesti ollut EU-rikosoikeuden ydinaluetta. Järjestäytyneitä rikollisuuksia rikosoikeuden keinoin vastustettaessa yksi perusongelma on, että helposti rikosoikeudellisen kontrollin piiriin tulee myös rikollisuuden uhreja. Sen vuoksi lainsäädäntöinstrumentit on varustettava sellaisilla varauksilla, joilla tätä vaikutusta torjutaan.

Terrorismin torjunta kuuluu aiheellisesti EU:n prioriteetteihin toki myös. Näiltä osin varmaankin lainsäädäntökokonaisuus on jo varsin hyvällä tasolla EU:ssa, ja tulee tarkastella järjestelmien toimivuutta ja tehostaa sitä. Esimerkiksi terrorismin suhteen yksi hankaluus on siinä, että nämä ovat EU-jäsenmaissa sittenkin kaikeksi onneksi varsin harvinaisia rikoksia, mikä hidastaa kokemuksen ja tarvittavan osaamisen syntymistä eri toimijoiden piirissä.

Miten oikeusvaltiokehitys sitten liittyy rikosoikeusyhteistyöhön? Vastavuoroisen tunnustamisen instrumentit kuten eurooppalainen pidätysmääräys edellyttävät luottamusta oikeusviranomaisten välillä. Luottamus ei voi eikä saa olla sokeaa, koska se vaarantaisi kansalaisten oikeusturvan. EU-tuomioistuimien on joutunut arvioimaan muun muassa sitä, toteutuisiko Puolaan luovutettavan henkilön oikeudenmukainen oikeudenkäynti, jos on merkkejä oikeuslaitoksen riippumattomuuden horjuttamisesta Puolassa (LM, C-216/18 PPU). Ihmisoikeuksien merkitys on samankaltainen. Esimerkiksi vankilaolojen kehittymättömyys voi estää henkilön luovuttamisen toiseen EU-maahan suorittamaan vankeusrangaistustaan. EU:n tuomioistuin on joutunut kehittelemään kriteereitä, joiden valossa ylläpidetään tarvittavaa luottamusta ja oikeuksien suojan tasoa. Suomen tulee toki tukea niitä keinoja, joilla tällaisia ongelmia hallitaan, kuten ihmisoikeuksien suojan ja oikeusvaltiollisuuden korkeaa tasoa Euroopan unionissa.

Ukrainan sota on nostanut esille Euroopan roolin myös siinä, että rikosvastuuta sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan saadaan toteutetuksi. Suomelle on luontevaa tukea eurooppalaista yhteistyötä myös tällä saralla.

Rikosten ennaltaehkäisyyn korostus on myös hyvä painotus, samoin korruption torjunta. Korruption vastainen strategia EU:lle on kannatettava asia. Edellä jo viitattiin siihen, että asialla on yhteys myös mahdolliseen uusien jäsenvaltioiden ottamiseen.

Aineellisen rikosoikeuden osalta on tärkeää korostaa selkeää toimivallanjakoa EU:n ja jäsenvaltioiden tason välillä ja myös sitä, että EU-lähentäminen heikentäisi kansallisten oikeusjärjestelmien koherenssia. Valtioneuvoston kannassa otetaan kriittisesti esille se, että EU:n rikosoikeudellinen harmonisointi on sisältökysymyksissä voinut mennä Suomen kannalta liian pitkälle. Kun Lissabonin sopimuksen myötä on näissäkin asioissa siirrytty määräenemmistö päätöksin tapahtuvaan menettelyyn, Suomen on usein vaikea saada näkemystään täysin kuulluksi. Vaikka EU:n perussopimukset tuntevat niin sanotun hätäjarrumenettelyn, jolla jäsenmaa voi ilmoittaa, että annettava direktiivi menee sen näkökulmasta liian pitkälle ja ulottaa vaikutuksensa kansallisen oikeusjärjestelmän perusperiaatteisiin, käytännössä tätä ”punaista korttia” ei liene yhdenkään jäsenvaltion taholta kertaakaan käytetty. Sen vuoksi huoli liian pitkälle menevästä sääntelystä on aiheellinen ja olisi tarpeellista saada neuvoston strategiaan tai oikeus- ja sisäasioiden ohjelmaan asiasta kirjaus. Vielä astetta yleisempi kysymys on, millaisia ”kriminalisointiperiaatteita” EU:n lähentämisinstrumenteissa tulisi soveltaa. Hallituksen muistiossa otetaan sinänsä hyvin esille ultima ratio -periaate, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja ennustettavuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

Edellä jo mainitsin siitä, että vaikka ns. eurorikosten listan täydentämiseen uusilla rikostyypeillä tulisi suhtautua varauksellisesti, ainakin vihapuheen ja viharikosten suhteen lisästarvetta selvästi olisi.

Mitä ihmiskaupan vastaisiin toimiin tulee, niiden osalta on tarpeen edelleen olla aktiivinen ja tarvittaessa edistää EU:n tason toimia. Ihmiskauppadirektiivi on vuodelta 2011. EU:n komissio on

ollut asiassa aloitteellinen ja esitti joulukuussa 2022 nykyisten sääntöjen vahvistamista. Toteutuessaan muutokset edellyttäisivät muun muassa pakkoavioliittojen kriminalisoimista ja laittomien adoptioiden kriminalisoimista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan suhteen Istanbulin sopimus on ollut keskeisin eurooppalainen instrumentti. EU:n toimivalta asiassa ei ehkä ole ollut SEUT 83.1: valossa aivan ilmeinen, mutta nämä kysymykset lienevät ratkenneen ja uuden lainsäädännön valmistelu on edennyt nopeasti. Selvää on, että arvojen tasolla EU:n tulee toki edistää toimia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi, ja ihmisoikeuksiin sitoutuminen perustelee tätä myös. Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät 6. helmikuuta 2024 sopuun kaikkien aikojen ensimmäisestä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevasta EU-säädöksestä, joka on laaja-alainen ja aiheuttanee myös Suomessa tarvetta tarkastella aihepiirin lainsäädäntöä uudelleen siitä huolimatta, että esimerkiksi seksuaalirikoslainsäädäntömme on vastikään uudistettu (voimaan 1.1.2023).

Ympäristörikosdirektiivin osalta ollaan ilmeisesti jo varsin lähellä direktiivin antamista sen jälkeen, kun EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Ranska ja EU:n parlamentti pääsivät 1.12.2023 yhteisymmärrykseen direktiivin tekstistä. Se tulee vielä sekä neuvoston että parlamentin virallisesti hyväksyttäväksi. Direktiivi on kunnianhimoinen ja erityisesti sen rikosten seuraamuksia koskevat määräykset tulevat edellyttämään Suomelle varsin haasteellisia lainsäädäntömuutoksia. Myös ne määräykset, joiden mukaan kuolemaan johtavia ympäristörikoksia varten on omia vaatimuksiaan rangaistusasteikoista, saattavat olla hankalia Suomen kannalta, koska ympäristön turmelemista koskeva sääntely perustuu vaarantamisvastuulle. Ympäristörikosdirektiivi on hyvä esimerkki varsin pitkälle menevästä EU-oikeuden vaikutuksesta, sillä käytännössä Suomi joutuu arvioimaan uudestaan koko oikeushenkilön rangaistusvastuuseen liittyvän yhteisösakkojärjestelmänsä, mikä ei voi olla vaikuttamatta huomattavasti ympäristörikosten seuraamuksia laajemmin.

Lakivaliokunnan käsittelyssä on parhaillaan ihmissalakuljetusta koskeva direktiiviehdotus, joka on tarkoitettu korvaamaan vuodelta 2002 olevan ”avustajien paketin” (facilitators’ package). Tuo direktiiviehdotus sisältää lukuisia kohtia, jotka toteutuessaan tuottaisivat huomattavia hankaluuksia kansalliselle lainsäätäjälle. Tämä koskisi esimerkiksi törkeää tekemuotoa koskevaa artiklaa, luonnollisille henkilöille samoin kuin oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia sekä rangaistuksen koventamisperusteita. Sääntely olisi siinä määrin yksityiskohtaista, ettei enää voi puhua varsinaisesta vähimmäisharmonisoinnista.

Helsingissä, 22.2.2024



Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori

Helsingin yliopisto