

Prof. Sakari Melander
22.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **E-kirjelmä (E) 57/2023 vp** Valtioneuvoston selvitys: EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia 2024–2029; E-kirje Suomen alustavista näkemyksistä

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa E-kirjelmässä on kysymys Suomen alustavia näkemyksiä EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suunnista 2024–2029 koskevasta selvityksestä. E-kirjelmässä (s. 1) esitetyn mukaan Euroopan parlamentin vaalien jälkeen uusi Euroopan komissio tulee laatimaan viisivuotisen työohjelman kaudelle 2024–2029. Suomen tavoitteena on E-kirjelmän mukaan osallistua aktiivisesti keskusteluun Euroopan komission seuraavasta työohjelmasta rikosoikeuden alan kysymyksissä ja vaikuttaa näin EU:n rikosoikeuden kehitykseen. E-kirjelmässä hahmotellaan Suomen alustavia näkemyksiä tätä keskustelua ja vaikuttamistyötä varten. E-kirjelmän mukaan 1.1.2024 EU:n puheenjohtajamaana aloittaneen Belgian tavoitteena on, että oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyy kesäkuun kokouksessaan neuvoston päätelmät EU:n rikosoikeuden tulevaisuudesta.

Kiinnitän seuraavassa huomiota selonteossa esitettyihin eduskunnan lakivaliokunnan toimialan kannalta merkityksellisiin kysymyksiin. Erityisesti kiinnitän huomiota EU:ssa toteutettuun rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyviin kysymyksiin. Yleisesti voidaan todeta, että E-kirjelmässä omaksutut kannat ovat suhteellisen hyvin linjassa esimerkiksi eduskunnan lakivaliokunnan EU-rikosoikeuden kehittämiseen liittyvien aiempien kannanottojen kanssa. Jäljempänä esitetään kuitenkin joitakin täydentäviä huomioita ja kannanottoja.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Oikeus- ja sisäasioiden kehittäminen

E-kirjelmässä todetun mukaisesti oikeus- ja sisäasioita on EU:ssa vuosina 1999–2014 kehitetty monivuotisia ohjelmia antamalla. Tällaisia ovat olleet Tampereen ohjelma 1999–2004, Haagin ohjelma 2004–2009 ja Tukholman ohjelma 2009–2014. Erityisesti Tampereen ja Tukholman ohjelmat ovat olleet keskeisiä EU:n rikosoikeuden kehityksen ja kehittämisen kannalta. Ohjelmat ovat sisältäneet niin yleisiä periaatteita ja suuntaviivoja oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittämiseksi kuin käytännöllisempiä lähtökohtia ja yhteistyön suuntaamista koskevia näkemyksiä.

E-kirjelmässä (s. 1) esitetyn mukaan komissio on Euroopan parlamentin vaalien jälkeen laati-
massa viisivuotisen työohjelman kaudelle 2024–2029, minkä lisäksi 1.1.2024 EU:n puheenjohta-
jamaana aloittaneen Belgian tavoitteena on, että oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyy kesä-
kuun kokouksessaan neuvoston päätelmät EU:n rikosoikeuden tulevaisuudesta. Käsiteltävänä
olevassa E-kirjelmässä on kysymys Suomen alustavien näkemysten hahmottamisesta näihin liit-
tyviä keskusteluja ja vaikuttamistyötä varten.

Yleisesti voidaan todeta, että Suomen aktiivinen toiminta oikeus- ja sisäasioiden tulevan yhteis-
työn kehittämisessä ja sanottuun yhteistyöhön liittyvässä vaikuttamistyössä on myönteistä (Tuk-
holman ohjelman osalta samansuuntaisesti ks. LaVL 9/2009 vp, s. 2). Nähdäkseni tältä osin on
syytä painottaa, että Suomen tulisi aktiivisesti osallistua oikeus- ja sisäasioiden kehittämistä kos-
kevaan vaikuttamistyöhön sekä Euroopan komission tulevan työohjelman että neuvostossa laa-
dittavien EU:n rikosoikeuden tulevaisuutta koskevien neuvoston päätelmien suhteen. Käsiteltä-
vänä olevassa E-kirjelmässä esitetyt alustavat kannanotot ovat tässä suhteessa lähtökohtaisesti
perusteltuja.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö mukaan luettuna,
on perusoikeusherkkä alue. Koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella on vahva perus-
oikeuskytkentä (LaVL 9/2009 vp, s. 3). Rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvät perus- ja ihmis-
oikeusnäkökulmat ovat korostuneet myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tällöin esi-
merkiksi perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen unionin muodostamalla vapau-
den, turvallisuuden ja oikeuden alueella on kiinnitetty huomiota (esim. yhdistetyt asiat C-404/15
ja C-659/15 PPU, *Aranyosi ja Căldăraru* [GC], EU:C:2016:198). Vastaavasti EU:n perusoikeuskirjan
47 artiklaan liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat kysymykset ovat nousseet keskei-
siksi EU-tuomioistuimen EU-rikosoikeudellisia lainsäädäntöinstrumentteja koskevassa ratkaisu-
käytännössä (ks. esim. C-845/19 ja C-863/19, *Okrazhna prokuratura*, EU:C:2021:864 ja C-852/19,
Gavanov II, EU:C:2021:902). Unionissa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö on ala, joka on
usein erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkä ja jolla oikeusturvan toteutumiseen on kiinnitettävä
erityistä huomiota.

Edellä todettuun nähden perus- ja ihmisoikeuksien asema on E-kirjelmässä suhteellisen vähäi-
nen. E-kirjelmässä (s. 2) sinänsä todetaan keskinäisen luottamuksen liittyvän osin myös perusoi-
keuksien kunnioittamiseen, minkä lisäksi kirjelmässä (s. 3) perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitta-
misen todetaan olevan EU:ssa yleisesti hyväksytty rikosoikeuden käyttöä koskeva periaate. E-
kirjelmässä ei kuitenkaan laajemmin tarkastella perusoikeuksien merkitystä osana EU:n

rikosoikeuden tulevaisuutta, joskin oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutunut EU:ssa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö luonnollisesti pitää sisällään myös sitoutumisen perus- ja ihmisoikeuksiin. Suomen toteuttamassa ennakkovaikuttamisessa saattaisi kuitenkin olla syytä nimenomaisesti kiinnittää huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee EU:n rikosoikeudellisessa yhteistyössä sitä käytännössä toteutettaessa myös varmistaa. Tämä merkitsee esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sitoutumista EU:ssa annettavia rikosoikeudellisia direktiivejä valmisteltaessa sekä sitä, että vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin sisällytetään riittävät oikeussuojakeinoja koskevat takeet perusoikeuskirjan 47 artiklan edellyttämän mukaisesti. Kaikkiaan EU:n rikosoikeudellisessa yhteistyössä tulisi täysimääräisesti sitoutua perus- ja ihmisoikeuksiin tämän yhteistyön perusoikeusherkkyden vuoksi.

Vastavuoroinen tunnustaminen

EU:ssa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö pohjautuu SEUT 67(3) ja 82(1) artiklan mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. SEUT 83 artiklassa tarkoitettua aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä on pidetty toissijaisena rikosoikeudellisen yhteistyön toteuttamisen muotona. On huomattava, että myös eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään usein korostanut tätä sinänsä jo perussopimuksista selkeästi ilmenevää lähtökohtaa, minkä lisäksi valiokunta on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen liittyen painottanut myös jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen asemaa osana oikeusasioiden yhteistyötä (esim. LaVL 9/2009 vp, s. 1/II, LaVL 16/2013 vp, s. 3/I, LaVL 5/2016 vp, s. 2, LaVL 1/2017 vp, s. 3, LaVL 2/2018 vp, s. 3 ja LaVL 6/2021 vp, s. 5).

E-kirjelmässä tarkastellaan suhteellisen vähän vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen yleistä asemaa EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön päämuotona. Ennakkovaikuttamisessa olisi nähdäkseen syytä edelleen korostaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen muodossa toteutetun yhteistyön ensisijaisuudesta.

Kuten eduskunnan lakivaliokunta on usein todennut, vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää toteutuakseen jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta toistensa järjestelmiin. Lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä huomion kiinnittämistä myös niihin toimenpiteisiin, joilla luottamusta voidaan vahvistaa (esim. LaVL 6/2009 vp, s. 2/I, LaVL 16/2013 vp, s. 3/II, LaVL 5/2016 vp, s. 3 ja LaVL 6/2021 vp, s. 5). Tällaisia luottamusta vahvistavia toimia ovat esimerkiksi prosessuaalisia vähimmäisoikeuksia koskeva sääntely sekä vankilaolojen parantaminen samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen varmistaminen koko EU:n alueella (LaVL 16/2013 vp, s. 3/II ja LaVL 5/2016 vp, s. 3). Edellä todetut seikat ovat edelleen merkityksellisiä ja Suomen ennakkovaikuttamisessa olisi syytä korostaa keskinäisen luottamuksen merkitystä ja tätä luottamusta vahvistavien toimenpiteiden tärkeyttä. Keskeistä olisi pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen noudattaminen niin EU:ssa kuin kaikissa sen jäsenvaltioissa. Luottamusta vahvistavien toimien merkitystä olisi edelleen syytä korostaa.

Laajemmin keskinäinen luottamus liittyy myös oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseen koko unionin alueella. Keskeistä olisi kiinnittää huomiota siihen, että vastavuoroisen tunnustamisen yhteistyötä toteutetaan Euroopan unionissa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten kesken ja että nämä oikeusviranomaiset täyttävät tietyt oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat vähimmäisvaatimukset esimerkiksi päätöksenteon itsenäisyyden ja riippumattomuuden suhteen.

Asiaan on kiinnitetty korostunutta huomiota etenkin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, jossa on korostettu oikeusviranomaisen riippumattomuutta (esim. yhdistetyt asiat C-508/18 ja C-82/19 PPU, *OG ja PI* [GC] (Lyypekin ja Zwickaun syyttäjäviranomaiset), EU:C:2019:456). Vastaavanlaisia kysymyksiä on eurooppalaisen pidätysmääräyksen ohella arvioitu myös eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (C-584/19, *Staatsanwaltschaft Wien* [GC], EU:C:2020:1002). Jäsenvaltioiden toimivaltaisille oikeusviranomaisille asetettuja oikeusvaltioperiaatteen edellyttämää vaatimuksia olisi nähdäkseni syytä korostaa kaikessa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavassa yhteistyössä.

Tähän nähden aivan ongelmattomana ei voida pitää vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta koskevaa viimeaikaista kehitystä. EU:ssa on hiljattain hyväksytty lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskeva ns. e-evidence-asetus ((EU) 2023/1543) ja siihen liittyvä ns. e-evidence-direktiivi ((EU) 2023/1544). Asetus perustuu mallille, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen olisi sähköisen todistusaineiston säilyttämiseksi tai toimittamiseksi yhteydessä suoraan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan ja tämän lailliseen edustajaan. Tämänkaltainen järjestely ei ongelmitta ole yhteensovittavissa EU:ssa omaksuttuun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaan järjestelmään (ks. esim. LaVL 16/2018 vp, s. 5 ja LaVL 2/2021 vp, s. 4–5). Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tämänkaltainen järjestely voi muuttaa EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön luonnetta arvaamattomalla tavalla, ja pitänyt ongelmallisena, jos vastavuoroisen tunnustamisen oikeusperustaa (SEUT 82(1) artiklaa) aletaan tulkita tavalla, joka poikkeaa sille alun perin tarkoitetusta ja sille tulkinallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä (LaVL 2/2021 vp, s. 5 ja LaVL 6/2021 vp, s. 6). Nähdäkseni tätä tärkeää näkökohtaa olisi syytä korostaa myös Suomen vaikutustavoitteissa. EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä yhteistyön tehokkuuteen liittyvät näkökohdat eivät saisi sivuuttaa yhteistyön oikeusvaltioperiaatteenkin kannalta merkityksellisiä keskeisiä peruslähtökohtia.

E-kirjelmässä on todisteiden suhteen (s. 2) todettu, että painopisteen tulee olla ns. e-evidence-sääntelyn toimeenpanossa, minkä lisäksi tärkeää olisi viedä eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva arviointiprosessi loppuun ja tarkastella sen perusteella tehtäviä johtopäätöksiä. Tavoitteena olisi tehdä todisteiden hankkiminen toisesta EU-maasta mahdollisimman sujuvaksi. E-kirjelmän mukaan Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että EU-sääntelyllä ei rajoiteta todisteiden vapaan harkinnan periaatetta.

E-kirjelmässä esitetty näkemys on sinänsä suhteellisen tasapainoinen. Sen lisäksi olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien riittävään toteutumiseen siinä kehityksessä, jonka tavoitteena on todisteiden rajat ylittävän käytön helpottaminen. Ensinnäkin tätä tavoitetta tulisi toteuttaa tavalla, joka ei edellä esitetyn mukaisesti muuta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen alkuperäistä tarkoitusta ja vakiintunutta tulkintaa. Toiseksi todisteiden hankkimisessa tulisi ottaa täysimääräisesti huomioon riittävä perus- ja ihmisoikeussuoja kutakin todisteiden hankkimista koskevaa keinoa koskien. Lisäksi olisi huolehdittava riittävästä oikeussuojajärjestelystä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan edellyttämällä tavalla.

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 esitettävä todisteita ja muita asian käsittelyssä esiin

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 käyttänessään 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). EU:ssa annetuissa viimeaikaisissa direktiiviehdotuksissa on saattanut olla velvoitteita, jotka ovat olleet jännitteisiä vapaan todisteiden harkinnan periaatteen kanssa (ks. LaVL 17/2022 vp, s. 5). E-kirjelmässä omaksuttu kanta on näin lakivaliokunnan aiemmin omaksuman kannan mukainen ja nähdäkseni sisällöllisesti sellainen, jota on ennakkovaikuttamisessa syytä korostaa.

E-jatkokirjelmässä (s. 2) omaksuttu kanta siitä, että rikosoikeudellisen yhteistyön vanhojen puitteiden ”lissabonisoinnissa” tulee sisällöllisiä lainsäädäntömuutoksia harkittaessa ensisijaisesti kiinnittää huomiota niihin instrumentteihin, joiden käyttö vaikuttaa vähäiseltä tai joihin vaikuttaa sisältyvän käytännön ongelmia, on nähdäkseni perusteltu. Myös näkemys siitä, että tietyn instrumentin käytön vähäisyyden syistä tarvitaan ennen mahdollisten lainsäädäntötoimenpiteiden lisää tietoa, on perusteltu.

Aineellinen rikosoikeus

E-jatkokirjelmässä tarkastellaan suhteellisen kattavasti EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön toiseen päämuotoon, aineellisen rikoslainsäädännön lähentämiseen, liittyviä kantoja ja ennakkovaikuttamistavoitteita. Kirjelmässä (s. 3) korostetaan muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman asekaupan torjumista koskevien EU:n rikosoikeudellisten lainsäädäntöinstrumenttien ajantasaisuutta, kansallisten rikosoikeusjärjestelmien sisäisen johdonmukaisuuden ja jäsenvaltioiden oikeusperinteiden kunnioittamisen tärkeyttä, EU:ssa yleisesti hyväksytyjen rikosoikeuden käyttöä koskevien periaatteiden kunnioittamista sekä pidättyvää suhtautumista unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen. Nähdäkseni E-kirjelmässä esitetyt näkökohdat ovat perusteltuja ja myös eduskunnan lakivaliokunnan aiempien EU-rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevien kantojen mukaisia. Tältä osin on huomattava, että E-kirjelmässä myös (s. 6–7) selostetaan asianmukaisesti eduskunnan lakivaliokunnan EU:n rikosoikeudellisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä omaksumia vakiintuneita kantoja.

E-kirjelmässä esitetyn lisäksi aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen suhteen voidaan nähdäkseni kiinnittää huomiota myös tiettyihin täydentäviin näkökohtiin. Erityisesti aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevissa direktiiveissä kriminalisointivelvoitteet olisi syytä muotoilla tavalla, joka mahdollistaa rangaistavaksi säädettävien tekojen määrittelyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä (ks. esim. LaVL 13/2023 vp, s. 4 ja 6). Tältä osin olisi syytä korostaa myös EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklan sisältämän rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan velvoitteen merkitystä EU-lainsäädäntöä laadittaessa. Lisäksi on huomattava, että EU:n rikosoikeudellisen lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on nykyisin melko tavanomaista, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevat direktiivit sisältävät myös paljon muita velvoitteita kuin tiettyjen tekojen rangaistavaksi säätämistä koskevia kriminalisointivelvoitteita ja näistä teoista säädettäviä rangaistuksia koskevia vaatimuksia. Usein kysymys on esimerkiksi lieventäviä ja ankaroittavia seikkoja koskevista velvoitteista (esim. LaVL 9/2022 vp, s. 4–5, LaVL 34/2022 vp, 5–6 ja LaVL 13/2023 vp, s. 8), oikeushenkilön

rangaistusvastuuta koskevista velvoitteista (esim. LaVL 28/2022 vp, s. 6–7 ja LaVL 34/2022 vp, s. 5), vanhentumisaikoja koskevista velvoitteista (esim. LaVL 17/2022 vp, s. 6) ja joissain tapauksissa myös esimerkiksi todisteiden harkintaan vaikutuksensa ulottavista velvoitteista (LaVL 17/2022 vp, s. 5). Tämänkaltaisilla velvoitteilla voi usein olla huomattavia vaikutuksia kansalliseen rikosoikeuteen. Joskus nämä vaikutukset voivat jopa perustavalla tavalla muuttaa kansallisessa rikosoikeudellisessa järjestelmässä omaksuttuja lainsäädännöllisiä perusratkaisuja (yhteisösjärjestelmän määrittämisperusteiden ja asteikon osalta ks. LaVL 28/2022 vp, s. 6–7 ja LaVL 34/2022 vp, s. 5).

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen suhteen olisi jatkossa nähdäkseni huolehdittava siitä, että perussopimuksissa määriteltyä oikeusperustaa olisi tulkittava tavalla, joka ei merkitse oikeusperustan laajentavaa tulkintaa. On esimerkiksi huomattava, että SEUT 83 artiklan mukaan direktiiveillä voidaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. EU:ssa olisi syytä jatkossa tarkemmin arvioida, onko yksittäisen direktiiviehdotuksen velvoitteessa todella kysymys rikosten ja seuraamusten määrittelystä, jotta EU:ssa annettava rikosoikeudellinen direktiivi säilyisi ennakoitavana ja riittävän yksinkertaisena. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että ilmaisua ”rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskeva vähimmäissääntö” tulkitaan tavalla, joka mahdollistaa lähes kaikenlaisen rikosoikeudellisen sääntelyn. Tämänkaltaista tulkintaa ei nähdäkseni voi pitää asianmukaisena. Asiaan on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota myös E-kirjelmässä (s. 3).

E-kirjelmässä (s. 3 ja 6) kiinnitetään huomiota myös siihen, että 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 13/2023 vp, s. 7, LaVL 5/2023 vp, s. 5, LaVL 17/2022 vp, s. 5–6, 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). Edellä todetun lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että EU:ssa annetut rikosoikeudelliset direktiiviehdotukset sisältävät usein myös niin sanottuja lisäseuraamuksia koskevan velvoitteen. Tällaiset lisäseuraamukset, vaikka ne olisivat harkinnanvaraisia, saattavat olla jopa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Kysymys voi olla esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettämistä koskevasta lisäseuraamuksesta (LaVL 13/2023 vp, s. 8 ja PeVL 8/2023 vp, 11–12 kohta). Jatkossa EU-rikosoikeudellisissa instrumenteissa olisi syytä pyrkiä välttämään tämänkaltaisia kattavia lisäseuraamuksia koskevia velvoitteita.

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisen kohteet

SEUT 83(1) artikla sisältää tyhjentävän luettelon niistä rikollisuuden aloista (EU-rikokset), joiden suhteen Euroopan unionissa voidaan antaa aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevia direktiivejä. Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Listaa on lisäksi täydennetty kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkominen neuvoston 28.11.2022 antamalla päätöksellä (EU) 2022/2332.

E-jatkokirjelmässä (s. 3) nähdäkseni sinänsä asianmukaisesti todetaan, että unionin rikosoikeudellisen toimivallan laajentamiseen perussopimusten EU-rikosten listaa täydentämällä on perusteltua suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti. Edellä todetun lisäksi on lähtökohtaisesti syytä korostaa eduskunnan lakivaliokunnan aiemmin mainitsemien tavoin, että EU-rikoslistan täydentäminen on poikkeuksellinen menettely ja listan mahdollinen laajentaminen ei millään tavoin anna suuntaa eikä helpota sen täydentämistä muilla rikollisuuden aloilla myöhemmin (LaVL 2/2022 vp, s. 6 ja LaVL 22/2022 vp, s. 4).

Sen sijaan kun kysymys on niistä rikollisuuden aloista, jotka on mainittu EU-rikosten listassa ja joista on jo annettu esimerkiksi rikosoikeudellinen direktiivi, unionissa olisi perusteltua toteuttaa säännöllisin väliajoin unionioikeudellisen lainsäädännön riittävyttä ja perusteltavuutta koskevaa arviointia. Ensinnäkin kysymys voi olla siitä, että rikollisuudessa on tapahtunut sellaista kehitystä, joka perustelee unionin rikosoikeudellisen direktiivin muuttamista tai uuden asiaa koskevan direktiivin antamista. Uuden unionisääntelyn antamisessa olisi kuitenkin aina korostettava tutkimustiedon merkitystä sekä muutenkin riittävän tietopohjan merkitystä (E-kirjelmä, s. 3 ja LaVL 6/2009 vp, s. 2, LaVL 16/2013 vp, s. 4, LaVL 5/2016 vp, s. 3 ja LaVL 6/2021 vp, s. 6). Unionioikeudellisen sääntelyn mahdollisen uudistamisen yhteydessä olisi myös muistettava se lähtökohta, että kysymyksen ei aina tarvitse olla rikosoikeudellisen sääntelyn ankaroittamisesta tai rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamisesta. Jos rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen tai muun yhteiskunnallisen kehityksen perusteella esimerkiksi tietyn teon yhteiskunnallinen moitittavuus on lieventynyt, saattaa hyvin olla, että unionitasoisen rikosoikeudellisen lainsäädännön vaatiminen ei siltä osin ole enää välttämätöntä. Rikosoikeudellista direktiiviä voisi käyttää näin myös tietyn teon dekriminisointiin jäsenvaltioissa.

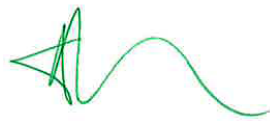
Kun arvioidaan SEUT 83(1) artiklan sisältämää EU-rikosten listaa (terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahapesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus sekä neuvoston päätöksellä listaan lisätty unionin rajoitustoimenpiteiden rikkominen) voidaan nähdäkseni arvioida, että EU:n aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskeva lainsäädäntökehys on tällä hetkellä suhteellisen ajantasainen. Voidaan tosin todeta, että laittomasta asekaupasta EU:ssa ei ole annettu rikosoikeudellista direktiiviä, mutta EU on jäsenvaltioiden puolesta hyväksynyt YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ampuma-aseita ym. koskevan pöytäkirjan (neuvoston päätös 2014/164/EU).

Jos arvioidaan EU:ssa annettujen rikosoikeudellisten direktiivien mahdollista ajantasaistamisen tarvetta, voidaan todeta, että ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi 2011/36/EU on jo suhteellisen vanha. Komissio onkin joulukuussa 2022 antanut ehdotuksen ihmiskauppadirektiivin muuttamisesta (COM(2022) 732 final). Ehdotusta koskevat kolmikantaneuvottelut ovat päättyneet tammikuussa 2024.

Lisäksi EU:ssa saattaisi olla syytä selkeästi määritellä, mitä EU-rikosten listaan kuuluvalla ilmaisulla ”naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö” tarkoitetaan, ennen muuta mitä tulee naisiin kohdistuvaan hyväksikäyttöön. Komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (COM(2022) 105 lopullinen). Komission direktiiviehdotus sisälsi alun perin vähimmäissäännökset suostumuksen puuttumiseen perustuvan raiskauksen säätämisestä rangaistavaksi. Tätä koskevaa ehdotusta pidettiin kuitenkin neuvoston työryhmässä SEUT 83(1) artiklan kannalta ongelmallisena. Euroopan parlamentti on ehdottanut velvoitteen palauttamista direktiiviin ja lisäksi myös

tiettyjen muiden seksuaalirikoksia koskevien kriminalisointivelvoitteiden lisäämistä direktiiviin (ks. UJ 40/2023 vp ja LaVL 17/2023 vp). Neuvoston sekä parlamentin ja komission eroavat näkemykset osoittavat, että aineellisen rikoslainsäädännön oikeusperustassa on tulkinnanvaraisuutta, minkä vuoksi EU-rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia vuosille 2024–2029 valmisteltaessa voisi olla hyvä pyrkiä tarkemmin arvioimaan, mitä tietyillä SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetuilla EU-rikoksilla tarkoitetaan. Tämä koskee naisten seksuaalisen hyväksikäytön ohella myös EU-rikoksiksi määriteltyjä rikollisuuden aloja ”järjestäytynyt rikollisuus” ja ”tietokonerikollisuus”. Käsitteitä olisi syytä pyrkiä jatkossa selventämään tai ainakin tulkitsemaan tavalla, joka ei merkitse käsitteiden laajentavaa tulkintaa.

Helsingissä 22.2.2024



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori