OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander
Erityisasiantuntija Katja Repo

Lausunto

15.5.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtioneuvoston u-jatkokirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta, UJ 9/2023 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä direktiiviehdotuksesta ja sen käsittelyvaiheesta

Euroopan komissio on 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta.

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset naisten sukuelinten silpomisen sekä tieto- ja viestintäteknologian avulla tapahtuvaa ahdistelua ja häirintää koskevien tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Direktiiviehdotuksessa säänneltäisiin myös rikosten uhrien oikeussuojan saatavuudesta, uhrien suojelusta, uhrien tukipalveluista, rikosten ehkäisystä sekä eri toimijoiden koordinaatiosta ja yhteistyöstä.

Ehdotusta on käsitelty Ranskan, Tšekin ja Ruotsin puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeustyöryhmässä maaliskuusta 2022 lähtien.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tarvittava määräenemmistö kompromissiehdotuksen hyväksymiseksi on saavutettavissa kyseisessä OSA-neuvoston kokouksessa.

Työryhmätason neuvottelut direktiiviehdotuksesta jatkuvat toukokuussa, eikä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ole vielä saatavilla.

Neuvotteluiden kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Tässä lausunnossa keskitytään käsittelemään erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan aikaisemmin valtioneuvoston U-kirjelmään antamassaan lausunnossa kiinnittämiin näkökohtiin liittyviä kysymyksiä (TyVL 8/2022 vp).

2. Ehdotuksen keskeinen sisältö

2.1. Rikoslainsäädäntö

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset naisten sukuelinten silpomista sekä verkossa tapahtuvaa ahdistelua ja häirintää koskevien tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Neuvottelujen kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Näiltä osin viitataan tarkemmin u-jatkokirjeeseen.

2.2. Uhrien oikeudet

Direktiivin uhrien oikeuksia ja uhrien tukemista koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreihin riippumatta heidän sukupuolestaan. Ehdotuksessa ei siten suljeta pois esimerkiksi muunsukupuolisten henkilöiden mahdollisuutta hyötyä uhrien oikeuksista, jos he joutuvat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan uhreiksi.

Ehdotuksen 16 artikla koskee naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta ilmoittamista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että uhrit voivat ilmoittaa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta saavutettavien, helppokäyttöisten ja saatavilla olevien kanavien välityksellä, myös verkossa tai muuta viestintäteknologiaa käyttäen. Jos väkivallasta ilmoittava henkilö on lapsi, raportointimekanismien

tulee olla turvallisia, luottamuksellisia ja suunniteltu sekä saavutettavissa lapsiystävällisellä tavalla ja kielellä. Jos lapsen huollosta vastaava henkilö liittyy tekoon, ilmoittaminen ei saa olla riippuvainen kyseisen henkilön suostumuksesta.

Jäsenvaltioiden tulee rohkaista kaikkia väkivallasta tietäviä tai sitä epäileviä ilmoituksen tekemiseen. Lisäksi tulee varmistaa, että viranomaiset toteuttavat riittäviä toimenpiteitä uhrin turvallisuuden varmistamiseksi silloin, kun joku toinen henkilö ilmoittaa rikoksesta. Artiklassa säädettäisiin myös ilmoittamisesta salassapitosäännösten estämättä. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että terveydenhuollon ammattihenkilöt voivat ilmoittaa viranomaisille, jos heillä on perusteltua syytä uskoa, että henkilöön kohdistuu väkivallasta aiheutuva vakava fyysinen haitta. Jos uhri on lapsi, salassapitosäännösten piiriin kuuluvien ammattihenkilöiden tulee voida ilmoittaa viranomaisille, jos heillä on perusteltua syytä uskoa, että lapseen on kohdistunut väkivallasta aiheutunut vakava fyysinen haitta. Lapsia koskevalla velvollisuudella ei vaikuteta kuitenkaan oikeudellisia asiantuntijoita koskeviin salassapitovelvollisuuksiin tai rippisalaisuuden tai lähdesuojan piiriin kuuluvien tietojen salassapitoon.

Ehdotuksen 16 artiklan säännös, joka koski naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista tai lähisuhdeväkivaltarikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia koskevaa kieltoa siirtää uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille, on poistettu ehdotuksesta.

Ehdotuksen 18 artikla koskee uhrin ja hänen huollettaviensa suojelutarpeen arviota. Arvio tulee tehdä seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien osalta ja siinä tulee keskittyä epäillystä aiheutuvaan riskiin. Lisäksi tulee ottaa huomioon uhrin henkilökohtaiset olosuhteet. Arvion perusteella toteutettaviin toimenpiteisiin voi kuulua esimerkiksi lähestymiskiellot tai interventio-ohjelman tarjoaminen epäillylle. Tarvittaessa arvio tulee tehdä yhteistyössä muiden viranomaisten ja tukipalveluiden kanssa. Arvio tulee lisäksi päivittää säännöllisesti. Uhrin huollettavien osalta olettama on, että he ovat suojelun tarpeessa, ellei ole ilmennyt erityisiä syitä, joiden nojalla huollettavan ei arvioida olevan suojelun tarpeessa.

Ehdotuksen 19 artiklan mukaan viranomaisten tulee arvioida uhrin ja hänen huollettaviensa tuen tarve. Tämäkin arvio tulee päivittää säännöllisin väliajoin.

Ehdotuksen 20 artikla koskee uhrien tukipalveluihin ohjaamista ja tuen tarjoamista. Artiklan mukaan tukipalveluiden tulee yhteistyössä viranomaisten kanssa ottaa yhteyttä uhriin,

jos uhrin on arvioitu olevan suojelun ja tuen tarpeessa. Tukipalveluiden tarjoamista ja uhrin tietojen siirtämistä tukipalvelulle koskevaa artiklaa on muutettu niin, että tuen tarjoaminen ja tietojen siirtäminen voidaan tehdä uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi.

Ehdotuksen 21 artikla koskee lähestymiskieltoja. Artiklan mukaan viranomaisten on uhrin tai hänen huollettavansa terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan välittömän vaaran uhatessa määrättävä direktiivin soveltamisalaan kuuluvaan väkivaltaan syyllistyneen tai siitä epäillyn poistumaan uhrin tai hänen huollettavanaan olevien henkilöiden asunnosta riittävän pitkäksi ajaksi sekä kiellettävä syyllistä tai epäiltyä menemästä asuntoon tai uhrin työpaikalle tai ottamasta yhteyttä uhriin tai hänen huollettaviinsa. Tällaisten kieltojen ja määräysten on tultava voimaan välittömästi eivätkä ne saisi riippua siitä, että uhri tekee rikosilmoituksen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin sallittua tehdä kieltojen ja määräysten antaminen uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi silloin, kun uhri on aikuinen. Artiklassa edellytettäisiin lisäksi, että toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa lähestymiskieltoja tai suojelumääräyksiä pitkällä aikavälillä. Artikla myös velvoittaisi toimivaltaisia viranomaisia ilmoittamaan mahdollisuudesta hakea lähestymiskieltoa. Artiklassa säädettäisiin lisäksi lähestymiskiellon rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista.

2.3. Uhrien tukeminen

Ehdotuksen 27 artikla koskee uhreille tarjottavia erityistukipalveluita. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenmaiden tulee varmistaa riittävät resurssit palveluiden tarjoamiseksi. Jos palveluita tarjoavat järjestöt, jäsenmaiden tulee varmistaa niiden riittävä rahoitus, ottaen huomioon julkisten palveluiden puitteissa tuotettavien tukipalveluiden määrä. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenmaiden tulee tarjota palveluita samoissa tiloissa tai koordinoimalla palveluita yhteyspisteen kautta, taikka helpottamalla pääsyä palveluihin verkkoyhteyspisteen kautta. Näiden palveluiden tulee sisältää ainakin sosiaalipalvelut, psykososiaalinen tuki, oikeudelliset palvelut ja poliisin palvelut, taikka tietoa ja ohjaus näihin palveluihin. Artiklaa täydentävän johdanto-osan kappaleen 48 mukaan artiklan vaatimukset voidaan täyttää sellaisella verkkosivulla, josta löytyvät keskeiset tiedot saatavilla oleviin palveluihin, ja jonka kautta uhrit voidaan ohjata palveluihin.

2.4. Ennaltaehkäisy

Ehdotuksen 37 artikla koskee ammattihenkilöiden koulutusta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että ammattihenkilöt, jotka todennäköisesti kohtaavat uhreja, saavat sekä yleistä että erityiskoulutusta ja sen tasoista kohdennettua tietoa, joka soveltuu heidän yhteyksiinsä uhrien kanssa, jotta he voivat tunnistaa naisiin kohdistuvan väkivallan tai lähisuhdeväkivallan tapaukset, ehkäistä niitä ja puuttua niihin

ja kohdella uhreja trauma-, sukupuoli- ja lapsisensitiivisellä tavalla sekä ottaa saavutettavuus huomioon ollessaan yhteydessä uhrien kanssa. Jäsenvaltioiden tulee myös rohkaista tuomarien ja syyttäjien kouluttautumista sekä suosittaa, että oikeudellisten avustajien koulutuksesta vastaavat tahot tarjoaisivat vastaavaa koulutusta. Artikla sisältää koulutusvelvoitteita myös keskeisille terveydenhuollon ammattilaisille. Lisäksi artiklan mukaan työpaikoilla työnjohdollisissa tehtävissä toimivien henkilöiden tulee saada koulutusta seksuaalisen häirinnän tunnistamisesta, ehkäisemisestä ja siihen puuttumisesta. Artiklassa säädetään myös median toimijoiden kouluttautumistoimenpiteisiin rohkaisemisesta sekä rikosilmoituksia vastaanottavien viranomaisten riittävään osaamiseen tähtäävästä koulutuksesta.

3. Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Direktiivin säätämiseen sovelletaan tavallista lainsäädäntömenettelyä.

Asiassa on neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana noussut esiin oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä. Neuvoston oikeuspalvelua pyydettiin tätä varten antamaan lausuntonsa.

Neuvotteluissa enemmistö on päätynyt kannalle, että SEUT 83 artiklan 1 kohdassa mainittu ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö koskevat rikoksia, jotka ovat luonteeltaan hyväksikäyttörikollisuutta. Siten artikla ei kata raiskausrikosta, jonka keskeinen tunnusmerkistötekijä on seksuaaliväkivalta. Mahdollisena on toisaalta pidetty myös näkemystä, jonka mukaan hyväksikäytön määritelmää on tulkittu laajentavasti jo direktiivissä lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja seksuaalisesta riistosta tavoitteena suojella lapsia, jolloin neuvosto voisi tulkita, että seksuaaliseen hyväksikäyttöön voisi sisältyä muitakin seksuaaliväkivallaksi katsottavia rikoksia, kuten raiskaus. Enemmistö ei ole tätä näkemystä tukenut.

Naisten sukuelinten silpomista (6 artikla) on neuvotteluissa pidetty lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön sisältyvänä siltä osin kuin se vaikuttaa suuressa määrin alaikäisten lasten haavoittuvaan asemaan. SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodon ”tietokonerikos” on neuvotteluissa puolestaan katsottu mahdollistavan tietokoneavusteista rikollisuutta koskevat vähimmäissäännöt, johon voi kuulua intiimin tai manipuloidun materiaalin luvaton jakaminen, verkkoahdistelu, verkkohäirintä ja väkivaltaan tai vihaan

yllyttäminen verkon kautta. Tietokonerikosten osalta neuvotteluissa suuri enemmistö on katsonut oikeusperustan riittäväksi.

Syrjimättömyyden vaatimukseen liittyen neuvotteluissa on katsottu, että direktiiviehdotuksen 3-5 lukujen säännöksien osalta tulee täsmentää, mihin uhriryhmiin säännöksiä sovelletaan, jotta uhrien erilainen kohtelu voidaan perustella asianmukaisesti ja jotta säännösten soveltamisalat ovat selkeitä. Tämän johdosta direktiiviin on tehty joitain tarpeellisia täsmennyksiä.

4. Ehdotuksen vaikutukset

Direktiivin rikoslainsäädäntöä koskevilla säännöksillä tullee olemaan pääosin vähäisiä vaikutuksia Suomen rikosasian käsittelyä hoitavien viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten sekä julkisten oikeusavustajien toimintaan, sillä voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen.

Uhrien suojelun ja oikeussuojan saavuuden lisäksi, erityisesti 18 ja 19 artiklojen mukaisesta henkilökohtaisen arvioinnin toteuttamisesta uhrin suojelutarpeen ja tukitarpeiden määrittämiseksi aiheutuu resurssivaikutuksia toimivaltaiselle viranomaiselle. Nykyisessä uhridirektiiviin pohjautuvassa arviointimenettelyssä (esitutkintalain 11 luvun 9 a §) arvioidaan uhrin suojelutarpeita vain esitutkinnan ja asian oikeuskäsittelyn osalta. Ehdotus edellyttäisi vähintään seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien osalta nykyistä järjestelmällisempää väkivallan riskin arviointia, joka olisi tarvittaessa tehtävä yhteistyössä eri viranomaisten ja tukipalvelujen kanssa. Ehdotuksesta aiheutuisi henkilöstökustannuksia sisäministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille, erityisesti esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille. Sääntelystä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta jatkovalmistelussa.

Direktiivin uhrien tukemista sekä eri ammattilaisten pakollista koulutusta koskevilla säännöksillä tulee todennäköisesti olemaan joitain taloudellisia vaikutuksia. Vaikutus aiheutuu ainakin palveluiden resurssien riittävyyden varmistamisesta, riskiryhmien ja erityistarpeita omaavien uhrien tarpeiden huomioon ottamisesta tukipalveluissa sekä koulutustoimenpiteistä.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 32/2022 vp:

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista naisiin ja lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen rikosten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen tulee olla soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. Lisäksi tulee varmistua siitä, että säännökset on mahdollista antaa oikeusperustansa nojalla. Rangaistusten tulee olla rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta sekä uhrien tukemista koskeva sääntely on tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vanhentumisen osalta tulisi vastuun toteutumisen ohella kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pyrkiä siihen, että sääntely voidaan sovittaa yhteen kansallisen vanhentumissääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Suomi on johdonmukaisesti tuonut neuvotteluissa esiin, että tietokoneen käyttö rikoksen tekemisen apuvälineenä ei pelkästään riitä tekemään teosta SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaista tietokonerikosta, vaan tietokoneen tai viestintäteknologian käytön tulee olla olennaista teon luonteelle. Direktiiviluonnoksessa tietokonerikosten tunnusmerkistöissä ja johdanto-osassa on tällaisia tekojen erityisluonnetta koskevia elementtejä. Direktiivin viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita oikeusperustan osalta.

Uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta koskevia säännöksiä (3 luku) on keskeisiltä osin joustavoitettu sekä muutettu siten, että säännökset ovat alkuperäistä ehdotusta helpommin yhteen sovitettavissa kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin uhrin määritelmä vastaa muutoin tavanomaista muissakin EU-instrumenteissa, kuten uhridirektiivissä (2012/29/EU), omaksuttua määritelmää, mutta se kattaisi lisäksi sellaiset lapset, joille on aiheutunut haittaa, koska he ovat joutuneet todistamaan lähisuhdeväkivaltaa. Uhrin määritelmän laajentaminen sanotulla tavalla saattaa johtaa kansallisen lainsäädännön perusratkaisujen muuttamiseen tavalla, jota ei voida pitää täysin tarkoituksenmukaisena, mutta neuvotteluiden pyrkimyksistä huolimatta vaikuttaa siltä, että riittävän liikkumavaran säilyttäminen ei ole mahdollista. Siten Suomen on oltava valmis hyväksymään tällainen

laajennus.

Niin ikään uhrien tukipalveluita ja rikosten ennaltaehkäisyä koskevia säännöksiä (4 ja 5 luvut) on pääosin tarpeellisilla tavoilla täsmennetty ja joustavoitettu. Valtioneuvosto toteaa, että säännökset muodostavat kompromissiehdotuksessa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kokonaiskompromissia hyväksyä puheenjohtajavaltion laatiman kompromissiehdotuksen, vaikka kaikki Suomen neuvottelutavoitteet eivät ole toteutumassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.