OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander
Erityisasiantuntija Katja Repo

Lausunto

16.5.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta 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	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	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 lakivaliokunnan aikaisemmin valtioneuvoston U-kirjelmään antamassaan lausunnossa kiinnittämiin näkökohtiin liittyviä kysymyksiä (LaVL 17/2022 vp).

2. Ehdotuksen keskeinen sisältö

2.1. Rikoslainsäädäntö

Ehdotuksen 5 artikla, joka koskee raiskausrikosta, on poistettu, koska ehdotetun oikeusperustan sopivuudesta ei voitu neuvottelujen kuluessa riittävällä tavalla varmistua. Myös lapseen kohdistuvaa raiskausta koskeva ehdotuksen *45 artikla* on poistettu.

Ehdotuksen 6 artiklan mukaiseen naisten ja tyttöjen sukuelinten tahalliseen vahingoittamiseen ja naisen tai tytön pakottamiseen tai taivuttelemiseen tällaisen teon kohteeksi liittyen on poistettu vaatimus siitä, että asiasta tulisi säätää erillissäännöksellä.

Ehdotuksen 7-10 artiklat koskevat tieto- ja viestintäteknologian avulla toteutettavia ahdistelun ja häirinnän muotoja sekä yllyttämistä vihaan ja väkivaltaan. Säännökset ovat neuvottelujen kuluessa tarkentuneet.

Yllytystä, avunantoa ja yritystä koskevia määräyksiä sisältyy *ehdotuksen 11 artiklaan* ja rangaistuksista määrätään *ehdotuksen 12 artiklassa*. *Ehdotuksen 13 artikla* puolestaan sisältää luettelon raskauttavista asianhaaroista. Kun neuvotteluissa on poistettu 12 artiklan 3 kohdan vaatimus rikoksenuusijan velvoittamisesta osallistumaan interventio-ohjelmaan ja säännöksiin on saatu tarvittavalla tavalla kansallista joustonvaraa, voidaan katsoa kotimaisen lainsäädännön varsin hyvin vastaavan mainittujen artiklojen sisältöä. *Ehdotuksen 38 artiklassa* asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus tarjota interventio-ohjelmia ja rohkaista naisiin kohdistuvan väkivallan, perheväkivallan sekä raiskausrikosten tekijöitä osallistumaan niihin.

Kansalliselta kannalta ongelmattomia ovat myös *ehdotuksen 15 artikla*, jossa säädetään vanhentumisajoista sekä lainkäyttövaltaa koskeva *ehdotuksen 14 artikla*, joista kumpikaan ei edellytä kajoamista rikoslain systematiikkaan.

2.2. Uhrien oikeudet

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.

Direktiivissä uhri määritellään luonnollisena henkilönä, joka on kärsinyt välittömästi naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai lähisuhdeväkivallasta aiheutunutta, riippumatta uhrin sukupuolesta, mukaan lukien lapset, jotka ovat kärsineet vahinkoa todistettuaan lähisuhdeväkivaltaa. Väkivaltaa todistaneiden lasten sisällyttäminen laajentaisi tavanomaista muissakin EU-instrumenteissa, kuten uhridirektiivissä (2012/29/EU), omaksuttua uhrin määritelmää.

Uhrin ja hänen huollettaviensa suojelutarpeen arviota koskevaa *ehdotuksen 18 artiklaa* on soveltamisalaltaan rajoitettu tarkoituksenmukaisuusperusteisesti ja menettelyä joustavoitettu. 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 olisi, että he ovat suojelun tarpeessa, ellei ole ilmennyt erityisiä syitä, joiden nojalla huollettavan ei arvioida olevan suojelun tarpeessa. Viranomaisten tulee *ehdotuksen 19 artiklan* mukaan arvioida myös uhrin ja hänen huollettaviensa tuen tarve. Tämäkin arvio tulee päivittää säännöllisin väliajoin.

Uhrien tukipalveluihin ohjaamista ja tuen tarjoamista koskevan *20 artiklan* mukaan tukipalveluiden tulee yhteistyössä viranomaisten kanssa ottaa yhteyttä uhriin, jos uhrin on arvioitu olevan suojelun ja tuen tarpeessa. Artiklaa on muutettu niin, että tuen tarjoaminen ja tietojen siirtäminen voidaan tehdä uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi.

Ehdotuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että rikosprosessissa uhrin aikaisempaa seksuaalista käyttäytymistä tai muita hänen yksityiselämäänsä liittyviä

seikkoja koskeva todistelu sallitaan ainoastaan, jos se on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista. Säännös on muotoiltu pitkälti Istanbulin sopimuksen (SopS 52 ja 53/2014) 54 artiklaa vastaavalla tavalla. Kyseisen säännöksen ei ole katsottu edellyttävän erityistä kansallista todistusoikeudellista ja näytön arviointia koskevaa sääntelyä (ks. HE 155/2014 vp, s. 66).

Vahingonkorvausvastuuta ja vaatimuksen esittämisen vanhentumisaikoja koskevaa *ehdotuksen 26 artiklaa* on neuvotteluissa pelkistetty runsaasti. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhrilla on oikeus vaatia rikoksentekijältä täyttä korvausta vahingoista, jotka ovat aiheutuneet naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai lähisuhdeväkivallasta. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että uhri voi tarvittaessa saada korvausta koskevan päätöksen rikosoikeudenkäynnin aikana.

2.3. Uhrien tukeminen ja rikosten ennaltaehkäisy

Niin ikään direktiiviehdotuksen säännöksiä tukipalveluista ja rikosten ennaltaehkäisystä on muutettu kokonaisuudessaan joustavammiksi ja kansallisen järjestelmän kanssa yhteensopivammiksi. Säännöksiä on myös tarvittavilta osin täsmennetty.

Ehdotuksen 27 artikla koskee uhreille tarjottavia erityistukipalveluita. Artiklan 1 kohta koskee naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreille tarjottavien erityistukipalveluiden sisällölle asetettavia vaatimuksia. Tukipalveluiden tulee tarjota tietoa ja tukea erilaisista palveluista, joita uhri saattaa rikoksen johdosta tarvita. Lisäksi kyberrikosten uhreille annettava tuki ja tieto mainitaan erikseen. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa riittävät resurssit palveluiden tarjoamiseksi. Jos palveluita tarjoavat järjestöt, tulee varmistaa niiden riittävä rahoitus, ottaen huomioon julkisten palveluiden puitteissa tuotettavien tukipalveluiden määrä. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee tarjota palveluita, kuten sosiaalipalvelut, psykososiaalinen tuki ja oikeudelliset palvelut, samoissa tiloissa tai koordinoida palveluita yhteyspisteen kautta, taikka helpottaa pääsyä palveluihin verkkoyhteyspisteen kautta. Näiden palveluiden tulee sisältää ainakin 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.

Ehdotuksen 36 artikla sisältää säännökset ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden tulee toteuttaa. Näitä ovat muun muassa tietoisuuden lisäämiseen tähtäävien kampanjoiden tai ohjelmien toteuttaminen tai tukeminen, jotta yleinen tietoisuus ja ymmärrys naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan muodoista ja juurisyistä,

vaikutuksista erityisesti lapsille sekä tarpeesta väkivallan ennaltaehkäisemiselle lisääntyy. Artiklassa säädetään myös tarkemmin ennaltaehkäisevien toimenpiteiden sisällöstä sekä kohdentamisesta.

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.