OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Katja Repo
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm

Lausunto
20.9.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta (U 44/2023 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Direktiiviehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio on 12.7.2023 antanut ehdotuksen (COM(2023) 424 final) rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta (jäljempänä uhridirektiivi). Uhridirektiivi hyväksyttiin vuonna 2012 ja siinä vahvistetaan rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Uhridirektiiviä ei ole muutettu sen voimaantulon jälkeen.

Uhridirektiivi on yleinen, kaikkia rikoksen uhreja koskeva säädös, joka pitää sisällään säännökset rikosten uhrien oikeuksista, kuten tiedonsaantioikeudesta, uhrien yksilöllisiin tarpeisiin perustuvasta tuesta ja suojelusta, prosessuaalisista oikeuksista sekä oikeudesta saada rikoksentekijältä korvaus rikosprosessin päätyttyä. Uhridirektiiviä täydentää alakohtainen sääntely, joka perustuu uhridirektiiviin ja jota sovelletaan uhridirektiivin lisäksi.

Uhridirektiivin muutosehdotus liittyy komission vuonna 2020 antamaan uhrien oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan (2020–2025) (COM/2020/258 final). Yksi strategiassa komissiolle asetettu tehtävä oli arvioida, onko uhridirektiiviä tarpeen tarkistaa, ja tarvittaessa ehdottaa direktiiviin tarvittavat muutokset. Komission 28.6.2022 hyväksymästä arviosta (SWD/2022/0179 final) käy ilmi, että uhridirektiivin positiivisista vaikutuksista huolimatta sen soveltamiseen liittyy tiettyjä ongelmia. Näihin ongelmiin on tarkoitus puuttua annetulla uhridirektiivin muutosehdotuksella.

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
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Ehdotuksella on sekä yleisiä että erityisiä tavoitteita. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on edistää hyvin toimivaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta EU:ssa. Ehdotuksen erityisinä tavoitteina ovat: 1. parantaa merkittävästi uhrien tiedonsaantia; 2. parantaa suojelutoimenpiteiden mukauttamista uhrien tarpeisiin haavoittuvassa asemassa olevien uhrien turvallisuuden varmistamiseksi; 3. parantaa haavoittuvassa asemassa olevien uhrien mahdollisuutta saada erityistukea; 4. edistää uhrien osallistumista rikosoikeudellisiin menettelyihin; sekä 5. helpottaa mahdollisuutta saada korvaus rikoksentekijältä kaikissa tapauksissa, sekä kansallisissa että rajat ylittävissä tapauksissa.

2 Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä

2.1 Yleistä

Ehdotus pitää sisällään yhteensä 17 muutosehdotusta. Ehdotuksista osa on kokonaan uusia artikloja ja osa muutoksia jo voimassa oleviin artikloihin. Ehdotukset on systematisoitu U-kirjelmässä seuraavasti: 1. uhrien tiedonsaantia ja rikosten ilmoittamista koskevat ehdotukset; 2. ehdotukset koskien uhrien pääsyä tuen piiriin; 3. uhrien erityisiin tuki- ja suojelutarpeisiin liittyvät ehdotukset; 4. ehdotukset koskien uhrien osallistumista rikosprosessiin ja uhrien tehokkaita oikeussuojakeinoja; sekä 5. muut säännökset, joka pitää sisällään ehdotuksia liittyen sähköisiin viestintävälineisiin sekä vammaisten uhrien oikeuksiin. Oikeusministeriö on arvioinut, että Suomen kannalta keskeisimmät direktiivin muutosehdotukset liittyvät etenkin uhrille suoritettavaan vahingonkorvaukseen sekä uhrin henkilökohtaiseen arviointiin tuki- ja suojelutarpeiden määrittämiseksi.

Oikeusministeriö on arvioinut, että ehdotus edistäisi useita rikosten uhrien Suomen perustuslain (731/1999, PL) mukaisia perusoikeuksia (PL 6 §, 7.1 §, 10.1 §, 21 §) sekä PL 1 §:n 2 momentissa turvattua ihmisarvon loukkaamattomuutta. Ehdotetut muutokset edellyttäisivät myös puuttumista uhrin yksityiselämän suojaan (ml. henkilötietojen suojaan), kun tavoitteena on turvata uhrin henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus. Yhdellä perusoikeudella ei ole sinänsä etusijaa suhteessa toiseen, ja direktiiviehdotuksessa henkilötietojen käsittelyä edellyttävillä säännöksillä olisi myös uhrin oikeuksiin myönteisiä vaikutuksia. Osaan ehdotuksista liittyy rikoksia koskevien henkilötietojen käsittelyä. Uhrin turvallisuuden ja tuen takaamiseksi 22 artikla vaikuttaisi edellyttävän sekä uhria että rikoksentekijää koskevien arkaluontoisten tietojen (ml. erityiset henkilötietoryhmät) käsittelyä. Ehdotetuista 16 artiklan muutoksista seuraava rikos- ja vahingonkorvausasian käsittely kaikissa tapauksissa samassa yhteydessä saattaisi pitkittää rikosasian käsittelyä. Näin ollen ehdotuksella voisi olla oikeusturva-perusoikeuden toteutumisen kannalta haitallisia vaikutuksia.

Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa uhrille suoritettavaa vahingonkorvausta koskevaan ehdotukseen, uhrin henkilökohtaista arviointia koskevaan ehdotukseen sekä mahdollisiin taloudellisiin vaikutuksiin. Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston kirjelmässä (U 44/2023 vp) on tarkemmin selostettu alustava arvio asetusehdotuksen mahdollisista vaikutuksista kansallisen lain säännösten kannalta.

2.2 Uhrille suoritettavaa vahingonkorvausta koskevat ehdotukset

Uhridirektiivin 16 artikla koskee oikeutta rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa tehtävään päätökseen rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen. Artiklaan tehtäisiin ehdotuksella kaksi muutosta. Ehdotetut muutokset edellyttäisivät useita merkittäviä muutoksia rikosvahinkolakiin (1204/2005) ja joitakin muutoksia oikeudenkäynnistä rikosasiassa annettuun lakiin (689/1997, ROL).

Artiklan 1 kohdan muutoksella poistettaisiin voimassa olevan artiklan poikkeus rikosasian ja vahingonkorvausasian eriyttämisestä omiksi prosesseikseen. Muutoksen johdosta jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että uhrilla on oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen.

Pääsääntöisesti uhrin vahingonkorvausvaatimukset voidaan Suomessa käsitellä rikosasian käsittelyn yhteydessä (ROL 3 luvun 1 §). Joissakin tilanteissa vahingonkorvausasia voidaan kuitenkin erottaa käsiteltäväksi omassa prosessissaan (ROL 3 luvun 3 §). Tämä voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun vahingonkorvausasian käsittely muodostuu huomattavan laajaksi suhteessa rikosasian käsittelyyn, jolloin rikosasian käsittely ja siten myös ratkaisu tarpeettomasti pitkittyy, mikä voi olla ongelma erityisesti silloin, kun rikoksentekijä on vangittu. Velvollisuus käsitellä vahingonkorvausasia kaikissa tapauksissa samassa yhteydessä rikosasian kanssa voisi johtaa prosessien pitkittymiseen, rikosvastuun toteutumisen viivästymiseen ja prosessin osapuolienkin kannalta ei-toivottuihin lopputuloksiin.

Artiklan 2 kohdan muutoksella asetettaisiin velvollisuus toimivaltaisille viranomaisille maksaa myönnetty korvaus suoraan uhrille ilman aiheetonta viivytystä. Uhrin oikeus saada korvaus rikoksentekijältä siirretään toimivaltaisille viranomaisille myönnetyn korvauksen määrän osalta. Ehdotuksen tarkempi sisältö on vielä epäselvä.

Ehdotuksen perusteluosan mukaan jäsenvaltion olisi maksettava rikoksentekijän maksettavaksi määrätty korvaus uhrille suoraan välittömästi tuomion jälkeen (s. 19). Mikäli tällä tarkoitetaan, että toimivaltaisen viranomaisen olisi maksettava korvaus automaattisesti heti tuomion tultua lainvoimaiseksi, se edellyttäisi useita merkittäviä muutoksia rikosvahinkolakiin. Rikosvahinkolain mukainen korvaus uhrille on toissijainen (19, 26 ja 27 §), minkä vuoksi korvauksen maksaminen voi edellyttää selvitystä korvauksista, jotka uhri on saanut tai ilmeisesti oikeutettu saamaan saman vahingon johdosta muun lain tai vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella. Rikosvahinkolain 30 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttorin on otettava päätöksensä perustaksi tuomioistuimen asiassa antama ratkaisu. Koska tuomioistuimen määräämä korvaus voi perustua myöntämiseen tai olla selvästi vakiintuneen korvauskäytännön vastainen, Valtiokonttorilla on kuitenkin mahdollisuus poiketa tuomioistuimen ratkaisusta. Ehdotetussa säännöksessä viitataan ”myönnettyyn korvaukseen”, jolla ilmeisesti tarkoitetaan tuomioistuimen määräämää korvausta. Rikosvahinkolaissa useille korvauksille on säädetty enimmäismäärä, joka toisinaan jää tuomioistuimen rikoksentekijän maksettavaksi määrättyä korvausta pienemmäksi. Jos ehdotettu säännös hyväksyttäisiin sellaisenaan, myös enimmäismääriä koskevaa rikosvahinkolain sääntelyä tulisi muuttaa.

2.3 Uhrin henkilökohtainen arviointi tuki- ja suojelutarpeiden määrittämiseksi

Uhridirektiivin 22 artiklaa koskevalla muutosehdotuksella laajennettaisiin artiklassa säädettyä uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyä koskettamaan myös uhrin tukitarpeiden selvittämistä. Suojelutarpeiden arvioinnista säädetään esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 9 a §:ssä.

Kuten naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi annettua direktiiviehdotusta koskevassa valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 32/2022 vp, s. 18) on vastaavan tyyppisen ehdotuksen osalta arvioitu, kansallisessa lainsäädännössä tukipalveluihin ohjaaminen on kytketty uhridirektiivin mukaiseen henkilökohtaiseen arviointiin. Esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on tiedusteltava asianomistajalta, suostuuko hän yhteystietojensa välittämiseen asianomistajien tukipalveluiden tarjoajalle, ja asianomistajan suostuessa siihen välitettävä yhteystiedot ilman aiheetonta viivytystä, jos asianomistajan 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa taikka rikoksen luonne tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyttävät. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n nojalla tehtävässä henkilökohtaisessa arvioinnissa ei kuitenkaan varsinaisesti arvioida uhrin tarvetta saada tukipalveluja tai uhrin tukea koskevia yksilöllisiä tarpeita.

Muutosehdotuksen myötä 22 artiklan edellytykset koskettaisivat myös tukitarpeiden arviointia. Esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin laajan sanamuodon (”tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyttävät”) voidaan katsoa edellyttävän esitutkintaviranomaisen arviointia

uhrin tukitarpeiden osalta (ks. myös HE 66/2015 vp, s. 38–39). Muutosehdotus edellyttää kuitenkin tarkempaa arviointia siitä, täyttäisikö esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin sanamuoto uuden tukitarpeiden arviointia koskevan vaatimuksen.

Uusi 22 artiklan 1 a kohta velvoittaisi, että esitutkintaviranomaisten ensimmäisen arvioinnin jälkeen erityisten tuki- ja suojelutarpeiden jatkoarviointi tulee tehdä uuden 26 a artiklan mukaisesti viranomaisten yhteistyössä menettelyn vaiheesta ja uhrien yksilöllisistä tarpeista riippuen. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ssä säädetään tällä hetkellä vain syyttäjän kuulemisesta. Uusi 1 a kohta edellyttäisi siten lainsäädännön muuttamista.

Voimassa oleva esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentti sisältää voimassa olevan uhridirektiivin vaatimukset arvioinnissa huomioon otettavista asioista. Momentin mukaan arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Arvioinnissa yksityiskohtaisemmin huomioon otettavia seikkoja on käsitelty säännöksen esitöissä (HE 66/2015 vp, s. 46). Uhrin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin luettaisiin jatkossa myös merkitykselliset syrjintäkokemukset, myös silloin, kun syrjintä perustuu useiden perusteiden, kuten biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, iän, vamman, uskonnon tai vakaumuksen, kielen, rodun, yhteiskunnallisen tai etnisen alkuperän taikka seksuaalisen suuntautumisen, yhdistelmään. Lisäksi 22 artiklan arviointi laajennettaisiin kattamaan uhrin suhde rikoksentekijään ja rikoksentekijän ominaisuudet. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä rikoksentekijän aiheuttamaan riskiin, mukaan lukien väkivallan riski, ruumiinvamman riski, aseiden käyttö, järjestäytyneessä rikollisryhmässä mukanaolo, huumeiden tai alkoholin väärinkäyttö, lasten hyväksikäyttö, mielenterveysongelmat, vainoaminen, uhkauksen ilmaisut tai vihapuhe. Muutokset edellyttäisivät todennäköisesti esitutkintalain muuttamista. On lisäksi otettava huomioon, että muutos voi edellyttää myös rikoksentekijää koskevien valtiosääntöisesti arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä (ml. erityiset henkilötietoryhmät) ja muutosta olisi arvioitava tarkemmin myös tietosuojasääntelyn osalta.

Muutoksella lisättäisiin velvollisuus päivittää henkilökohtainen arviointi säännöllisin väliajoin tuki- ja suojelutoimenpiteiden ajantasaisuuden varmistamiseksi. Voimassa olevan direktiivin mukainen sääntely edellyttää arvioinnin päivitystä vain silloin, kun arvioinnin perusteena olevat seikat ovat muuttuneet merkittävästi. Voimassa oleva esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 4 momentti edellyttää arvioinnin tekemistä uudelleen, jos arvioinnin perusteena olevat seikat muuttuvat merkittävästi. Arviointi voidaan tehdä uudelleen myös, jos siihen on muuten perusteltua aihetta. Muutos edellyttäisi todennäköisesti lainsäädäntömuutosta.

2.4 Taloudelliset vaikutukset

Uhrien neuvonta- ja tukipalveluita koskevien muutosehdotusten velvoitteiden toteuttaminen edellyttäisi todennäköisesti lisäresursseja uhrien tukipalveluille. Lisäksi Rikosuhripäivystyksen palveluvelvoitetta tulisi tarkistaa. Tukipuhelimen toteuttaminen 3 a artiklan mukaisessa laajuudessa vaatisi julkisen palveluvelvoitteen sisällön tarkistamista ja Rikosuhripäivystyksen toimintaan kohdennettavien resurssien vahvistamista valtion talousarvion avustusmomentilta. Jos psykologisen tuen järjestämisen velvollisuus olisi yleisellä tukipalvelulla, tarkoittaisi se merkittävää muutosta Rikosuhripäivystyksen palveluvalikkoon ja julkiseen palveluvelvoitteeseen sekä lisäresurssien tarvetta.

Ehdotettu 22 artiklan muutos laajentaisi voimassa olevan esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaista henkilökohtaista arviointia. Arviointi olisi tehtävä kaikkien rikosten uhrien osalta, kun uhri ottaa ensimmäisen kerran yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin. Lisäksi arviointia tulisi päivittää säännöllisesti koko rikosprosessin ajan. Artiklaa koskevista muutoksista aiheutuisi nykyistä laajempia velvoitteita sekä resurssivaikutuksia toimivaltaisille viranomaisille. Ehdotettu uusi 26 a artikla edellyttäisi viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä, lisäkoulutusta sekä viranomaisten resurssien kasvattamista.

Direktiivin 28 artiklaa koskevalla muutosehdotuksella asetettaisiin tietojen ja tilastojen toimittamiselle voimassa olevaa sääntelyä yksityiskohtaisempia velvoitteita. Poliisin tietoon tulleiden rikosten tilastoinnissa lähdeaineistona käytetään sisäministeriön poliisiasiain tietojärjestelmää (PATJA). Rikoksen uhriin liittyvää tietoa, jota artiklassa edellytettäisiin, ei kuitenkaan saada PATJA-järjestelmästä kaikista rikoksista kattavasti. Jos uhriin liittyviä tietoja haluttaisiin kerätä nykyistä laajemmin, PATJA-järjestelmään pitäisi tehdä muutoksia.

Ehdotus saattaisi edellyttää viranomaisten tietojärjestelmien tai sähköisten viestintävälineiden kehittämistä eri velvoitteiden täyttämiseksi. Ehdotuksesta saattaisi aiheutua muitakin resurssivaikutuksia viranomaisille. Neuvottelujen edetessä on pyrittävä tarkentamaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ja selvitettävä mahdollisuuksia saada niihin EU-rahoitusta. Mahdollisista määrärahatarpeista päätetään normaaliin tapaan talousarviota koskevissa päätöksentekomenettelyissä.

3 Oikeusministeriön kanta

Oikeusministeriö suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää yleisesti tärkeänä kehittää rikoksen uhrien oikeuksia ja asemaa, ja kannattaa rikoksen uhrien oikeuksien suojelun vahvistamista myös Euroopan unionin tasolla. Direktiiviehdotuksella voidaan tältä osin edistää myös uhrin aseman kehittämiseen liittyvien pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden saavuttamista.

Oikeusministeriö katsoo, että uhrin aseman kehittämisessä erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien uhrien asemaan sekä uhrin lisäkärsimyksen välttämiseen ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemiseen. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että ehdotuksella pyritään myös näihin tavoitteisiin.

Ehdotukset vastaavat osittain naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen (COM(2022) 105 final) sisältämää sääntelyä. Siltä osin kuin direktiiviehdotukset sisältävät samanlaista sääntelyä, neuvotteluissa tulee ottaa huomioon kyseistä direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa tehdyt ratkaisut.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida ehdotuksia sekä suhdetta Suomen palvelujärjestelmiin huolellisesti ja tarkoituksenmukaisuusperustaisesti. Ehdotusten yksityiskohtia tulee harkita ja on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sääntely on selkeää, tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän sekä kansallisen lainsäädännön kanssa. Ehdotettuja säännöksiä, kuten uhrin yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin, tulee arvioida myös tietosuojavaatimusten kannalta ja jatkovalmistelussa tulee vielä varmistaa säädösehdotusten yhdenmukaisuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Erityisesti oikeusministeriö pitää tärkeänä arvioida uhrin suojelu- ja tukitarpeiden arviointia koskevia ehdotuksia tarkemmin. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että arvioinnista aiheutuvat velvoitteet eivät ole liian laajoja ja että arvioinnin toteuttamisesta ei aiheudu viranomaisille ja muille tahoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Oikeusministeriö suhtautuu erittäin varauksellisesti uhrille suoritettavaa vahingonkorvausta koskeviin ehdotuksiin komission ehdottamassa muodossa. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että direktiivi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään. Lisäksi neuvotteluissa tulee pyrkiä ratkaisuihin, jotka eivät edellytä kansallisen rikosvahinkolainsäädännön perusratkaisuiden muuttamista.

4 Neuvotteluiden aikataulu

Uhridirektiivin muutosehdotuksia käsitellään neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN) ensimmäisen kerran 22.9.2023.