OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm
Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander

Lausunto
29.11.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta, UJ 40/2023 vp

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

1 Direktiiviehdotuksen tausta ja käsittelyvaihe

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, Ruotsin ja nyt Espanjan puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeustyöryhmässä maaliskuusta 2022 lähtien. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat heinäkuussa 2023.

Tähänastisissa trilogineuvotteluissa on keskitytty pääosin direktiiviehdotuksen 3–5 lukujen säännöksiin, jotka koskevat uhrien suojelua ja oikeuksia, uhreille annettavaa tukea ja ennaltaehkäisyä. Jäljellä oleviin lukuihin, jotka pitävät sisällään muun muassa uhrin määritelmää sekä kriminalisointeja koskevat säännökset on siirrytty marraskuun 2023 lopussa. Vielä ei ole tiedossa, milloin koko ehdotusta koskeva poliittinen yhteisymmärrys tulisi neuvoston hyväksyttäväksi. On mahdollista, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen lykkääntyy vuoden 2024 alkupuolelle.

Tässä lausunnossa keskitytään tähänastisten trilogineuvotteluiden osalta muutamaan valtioneuvoston kannassa ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissa esiin nostettuihin seikkoihin liittyviin artikloihin, joita on puheenjohtajan kompromissiehdotuksissa muutettu. Lisäksi lausunnossa keskitytään direktiiviehdotuksen raiskausta koskevaan artiklaan ja sen oikeusperustaan liittyviin näkökohtiin.

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

2 Uhrin huollettavan suojelu- ja tukitarpeen arviointi sekä uhrien erityistuki

Kuten valtioneuvosto on U-jatkokirjelmässään arvioinut, useat valtioneuvoston kannassa ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissa esiin nostetuista seikoista seuraavat kysymykset on puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa säilytetty yleisnäkemyksen mukaisena. Valtioneuvoston kannassa ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissa esiin nostettuihin seikkoihin liittyviä 18 ja 27 artiklaa on muutettu puheenjohtajan kompromissiehdotuksissa.

Uhrin suojelutarpeiden arviointia koskevaa 18 artiklaa on muutettu kompromissiehdotuksessa osittain yleisnäkemyksen sanamuodosta, mutta sanamuoto on edelleen joustava eikä ehdotuksen sisältö ole muuttunut merkittävästi yleisnäkemyksestä. Yleisnäkemyksestä poiketen uhrin huollettavan määritelmä vastaisi kompromissiehdotuksessa direktiiviehdotuksen 4 artiklan huollettavan määritelmää. Huollettavalla tarkoitettaisiin uhrin lasta tai muuta sellaista henkilöä, joka asuu samassa kotitaloudessa uhrin kanssa ja jolle uhri tarjoaa hoitoa ja tukea, mutta ei rikoksentekijää tai epäiltyä. Sisällöllisesti uhrin huollettavien osalta olettama olisi edelleen, että he ovat suojelun tarpeessa, ellei ole ilmennyt erityisiä syitä, joiden nojalla huollettavan ei arvioida olevan suojelun tarpeessa. Sama määritelmämuutos koskisi 19 artiklan mukaista velvoitetta arvioida uhrin huollettavien tuen tarve, ellei ole ilmennyt erityisiä syitä, joiden nojalla huollettavan ei arvioida olevan tuen tarpeessa.

Uhreille annettavaa erityistukea koskevaan 27 artiklaan on tehty trilogineuvotteluissa muutoksia, mutta säännös on pysynyt joustavana. Säännöksen sanamuotoja on täsmennetty ja uhrien yleisten tukipalveluiden rooli palveluiden mahdollisena tuottajana on otettu huomioon selkeämmin.

3 Raiskausta koskeva artikla ja oikeusperustakysymys

Kuten U-jatkokirjelmässä todettiin, komission direktiiviehdotus sisälsi vähimmäissäännökset suostumuksen puutteeseen perustuvan raiskauksen säätämisestä rangaistavaksi. Neuvoston työryhmässä tähän liittyvää komission ehdottamaa oikeusperustaa pidettiin riittämättömänä. Asiasta esitettiin neuvotteluissa varteenotettavia näkökohtia, joiden perusteella tätä koskeva rikossäännös poistettiin ehdotuksesta.

Euroopan parlamentti pitää säännöksen palauttamista luonnokseen erittäin tärkeänä. Palauttamisesta on keskusteltu neuvoston työryhmässä ensimmäisen kerran 22.11.2023. Tällöin jäsenvaltioiden kannat olivat edelleen jakaantuneet ja merkittävä osa jäsenvaltioista nosti jälleen esiin kysymyksen oikeusperustan riittävyydestä. Neuvoston puheenjohtaja työskentelee parhaillaan ratkaisun löytämiseksi ja on aikeissa viedä asian Coreperin ratkaistavaksi 6.12.2023, ellei ratkaisua saada aikaan neuvoston työryhmässä ennen sitä.

Kuten U-kirjelmässä 32/2022 vp. on selostettu, ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Komission ehdotuksessa viitataan rikosoikeutta koskevien vähimmäissääntöjen antamisen perusteeksi SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa mainituista

rikollisuudenaloista naisten ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja tietokonerikollisuuteen. Näiden rikollisuudenalojen tarkempaa sisältöä ei ole määritelty EU:n oikeudessa.

Neuvoston oikeuspalvelu on direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa katsonut, että raiskaus ei sellaisenaan kuulu SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa mainittuun ”naisten ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön”. Termiä ”seksuaalinen hyväksikäyttö” on kuitenkin tulkittu laajentavasti lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista riistoa sekä lapsipornografian torjumista koskevassa direktiivissä (2011/92/EU), minkä vuoksi neuvoston oikeuspalvelun mukaan termin ”seksuaalinen hyväksikäyttö” voitaisiin katsoa kattavan tiettyyn rajaan saakka myös muita seksuaaliseen väkivaltaan perustuvia tekoja, kuten raiskauksen. Oikeuspalvelu kuitenkin huomauttaa, että tällainen tulkinta merkitsisi SEUT 83 artiklan laajentavaa tulkintaa ja siihen liittyisi huomattava oikeudellinen riski siitä, että säännös tulisi kumotuksi EU-tuomioistuimessa, mikäli se riitautettaisiin. Neuvoston oikeuspalvelu kuitenkin katsoo, että varsinaista oikeudellista estettä raiskaussäännöksen sisällyttämiselle direktiiviin ei ole, vaan päätös asiasta on poliittinen.

Eduskunnan lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perussopimuksia tulkitaan tavalla, joka ei ennakoimattomasti poikkea niille alun perin tarkoitetusta ja niille tulkinnallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä. Tämän mukaisesti on tärkeää, että SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun niin sanotun eurorikosten listan sisältämiä rikollisuuden aloja tulkintaan pikemmin niiden sanamuotoon kuin laajaan tavoitteelliseen tulkintaan sitoutuen (ks. esim. LaV 17/2022 vp sekä LaVL 5/2023 vp).

Oikeusministeriö on pitänyt mahdollisena, että raiskausta koskeva säännösehdotus on oikeusperustansa kannalta asianmukainen. Huomioon on lisäksi otettava se, että Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan estämisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin -sopimus) on tullut EU:n osalta voimaan 1.10.2023. Tämän myötä EU:lla on velvollisuus sopimuksen 36 artiklan mukaisesti lainsäädännöllisin ja muin toimin varmistaa, että seksuaalinen väkivalta, mukaan lukien raiskaus, on säädetty rangaistavaksi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Oikeusministeriö pitää myös mahdollisena, neuvoston oikeuspalvelun katsomin tavoin, tulkintaa, jonka mukaan SEUT 83(1) artiklassa tarkoitettu rikoksen ”rajat ylittävä luonne” seuraa erityisestä tarpeesta vastata seksuaalista väkivaltaa koskevaan ilmiöön yhteiseurooppalaisella tavalla. Mainitun aspektin voidaan katsoa korostuneen Istanbulin –sopimuksen EU:n suhteen tapahtuneen voimaantulon myötä. Kuten neuvoston oikeuspalvelu toteaa, ratkaisu on viime kädessä poliittinen.

4 Oikeusministeriön kanta

Oikeusministeriön kanta on sama kuin valtioneuvoston. Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmissä U 32/2022 vp ja UJ 9/2023 vp. Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti.

Valtioneuvosto katsoo, että uhrien suojelua ja oikeuksia, uhreille annettavaa tukea sekä ennaltaehkäisyä koskevan sääntelyn osalta trilogineuvottelut ovat menneet kokonaisuutena arvioiden Suomen kannalta oikeaan suuntaan. Niiltä osin kuin näihin säännöksiin on löydetty kompromissi Euroopan parlamentin kanssa, valtioneuvosto katsoo, että saavutetut kompromissit vastaavat riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita. Valtioneuvosto toteaa, että tähänastiset kompromissiratkaisut muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Mm. uhreille annettavaa erityistukea koskevaa sääntelyä voidaan pitää Suomen palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisena ja sääntely on sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi hyväksyä tähänastisissa trilogineuvotteluissa 3–5 lukujen säännöksiä koskevat Euroopan parlamentin kanssa saavutetut kompromissiratkaisut. Jatkoneuvotteluiden osalta valtioneuvosto katsoo, että niiltä osin kuin uhrien suojelua ja oikeussuojaa, uhrien tukipalveluita ja rikosten ennaltaehkäisyä koskeviin ehdotuksiin ei ole vielä saavutettu kompromissiratkaisua Euroopan

parlamentin kanssa, olennaista on pyrkiä edelleen turvaamaan neuvoston yleisnäkemyksessä saavutettu joustavuus.

Mitä tulee uhrin määritelmään, Suomi on hyväksynyt määritelmän osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia. Jatkoneuvotteluissa on pyrittävä vielä turvaamaan riittävä kansallinen liikkumavara ensisijaisesti säännösperustaisesti ja toissijaisesti johdantokappalelausumin. Viime kädessä ehdotus voidaan hyväksyä sellaisena kuin Suomi on sen jo yleisnäkemyksessä hyväksynyt.

Osana direktiiviehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen kohteena on ollut myös suostumuksen puuttumiseen perustuva säännös raiskauksesta. Suomen lainsäädäntöön sisältyy jo tällainen rangaistussääntely, eikä ehdotettu säännös näin ollen ole Suomen lainsäädännön kannalta sisällöllisesti ongelmallinen. Neuvotteluissa keskustelua on kuitenkin käyty siitä, kattaako direktiiviehdotuksen unionin toimivaltaa koskeva oikeusperusta myös tällaisen säännöksen antamisen. Tämä kysymys on tulkinnanvarainen.

Valtioneuvosto on kuitenkin valmis hyväksymään tällaisen säännöksen osana neuvottelukokonaisuutta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rikosten määrittelyssä noudatetaan rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvää tarkkarajaisuuden vaatimusta. Rangaistus- ja seuraamussäännösten tulee noudattaa välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimuksia. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää säilyttää riittävä kansallinen liikkumavara, ja uusien velvoitteiden tulee olla sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa ehdotukseen kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon hallitusohjelman uhrien asemaa ja oikeuksia koskevat painotukset.