OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm
Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander

Lausunto
6.12.2023

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 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.

Syksyn 2023 trilogineuvotteluissa keskityttiin 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, siirryttiin marraskuun 2023 lopussa. Vielä ei ole tiedossa, milloin koko ehdotusta koskeva poliittinen yhteisymmärrys tulisi neuvoston hyväksyttäväksi. On todennäköistä, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen lykkääntyy vuoden 2024 alkupuolelle.

U-jatkokirjelmää kirjoitettaessa trilogineuvotteluissa oli saavutettu yhteisymmärrys useista direktiiviä koskevista kompromissiehdotuksista. Puheenjohtajan kompromissipaketti kuitenkin osin kaatui 1.12.2023 pidetyssä neuvoston rikosoikeustyöryhmän kokouksessa raiskausartiklan oikeusperustaan liittyvän kysymyksen vuoksi. Tässä lausunnossa keskitytään trilogineuvottelujen tämän hetkiseen

tilanteeseen ja se perustuu viimeisimpään neuvoston työryhmäasiakirjaan, Euroopan parlamentin mietintöön ja puheenjohtajamaan esittämiin viimeisimpiin kompromissiehdotuksiin.

2 U-jatkokirjelmässä esiin nostettuja kompromissiehdotuksia koskeva neuvottelutilanne

Seurauksena kompromissipaketin osittaisesta kaatumisesta, useat aikaisemmassa neuvoston työryhmäasiakirjassa mukana olleet kompromissiehdotukset on poistettu viimeisimmästä neuvoston työryhmäasiakirjasta. U-jatkokirjelmässä nostettujen artiklojen osalta voidaan todeta, että yleisnäkemyksen mukaista kompromissiehdotusta ei vaikuta enää olevan

- 16 artiklan 5 kohdasta, joka koskee naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista tai lähisuhdeväkivaltarikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia koskevaa kieltoa siirtää uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille.

- 22 artiklasta, jossa rajoitetaan uhrin aiempaa seksuaalista käyttäytymistä koskevien kysymysten, tutkimusten tai todisteiden huomioon ottamista rikosoikeudellisissa menettelyissä.

- 25 artiklasta, joka koskee rikoksen tunnusmerkistön täyttävän materiaalin poistamista verkosta.

- 26 artiklasta, joka koskee vahingonkorvausta.

Tukipalveluiden tarjoamista ja uhrin tietojen siirtämistä tukipalvelulle koskeva 20 artikla on edelleen muotoiltu niin, että tuen tarjoaminen ja tietojen siirtäminen voidaan tehdä uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi.

Uhrin suojelutarpeiden arviointia koskeva 18 artikla on viimeisimmässä työryhmäasiakirjassa pääosin pysynyt aikaisemman kompromissiehdotuksen mukaisena. Kuten valtioneuvosto on U-jatkokirjelmässään katsonut, 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.

Myös uhreille annettavaa erityistukea koskeva 27 artikla on viimeisimmässä työryhmäasiakirjassa pääosin aikaisemman kompromissiehdotuksen mukainen. Kuten valtioneuvosto on U-jatkokirjelmässään todennut, 27 artiklaan on tehty muutoksia. Säännöksen sanamuotoja on täsmennetty, mutta muutokset on muotoiltu pääosin joustavasti. Lisäksi kompromissiehdotuksessa on huomioitu selkeämmin uhrien yleisten tukipalveluiden rooli palveluiden mahdollisena tuottajana.

3 Rikosoikeusartiklat 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 marras-joulukuun aikana, ja tällöin on voitu todeta, että

jäsenvaltioiden kannat olivat edelleen jakaantuneet. Tästä syystä Euroopan parlamentin kanssa neuvoteltu kokonaisratkaisu, jossa raiskaussäännös olisi palautettu luonnokseen, ei vaikuta toteutuvan. Euroopan parlamentti on esittänyt useita muita rikosnimikkeitä lisättäväksi luonnokseen, ja näitä koskeva keskustelu on käynnistymässä.

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.

Muut Euroopan parlamentin ehdottamat rikosnimikkeet ovat seksuaalinen väkivalta, intersukupuolisten henkilöiden sukuelinten silpominen, pakkosterilointi, pakkoavioliitto sekä seksuaalinen häirintä työelämässä. Neuvoston työryhmä ei ole vielä keskustellut mainituista rikoksista, eikä ole vielä täyttä

varmuutta siitä, tulevatko kaikki mainitut lisäehdotukset trilogineuvotteluihin. Neuvoston oikeuspalvelun kantaa koskien mainittujen rikosnimikkeiden oikeusperustaa ei ole vielä saatu. Oikeusministeriön alustavan käsityksen mukaan vaikuttaa siltä, että oikeusperusta on monien rikosnimikkeiden osalta tulkinnanvarainen.

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.