OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto **Lausunto**

Lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukari

11.4.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/JHA korvaamisesta, U 14/2024 vp

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

1. Yleistä direktiiviehdotuksesta

Euroopan komissio antoi 6.2.2024 ehdotuksen (COM(2024) 60 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta. Lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaa koskevan direktiivin (2011/93/EU) muutosten tarkoituksena on varmistaa, että viimeaikainen teknologinen kehitys on huomioitu jäsenvaltioiden rikoslainsäädännössä seksuaaliväkivallan määrittelyssä sekä näiden rikosten esitutkintaa ja syyttämistä koskevissa säännöksissä. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, parantaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää osapuolten välistä yhteistyötä niin kansallisesti kuin jäsenvaltioiden välillä.

Keskeisimmät muutosehdotukset koskevat uudenlaisia kriminalisointeja, enimmäisrangaistusten koventamista, oikeushenkilön rangaistusvastuuta, vanhentumisaikoja, ilmoittamisvelvollisuutta rikosepäilystä ja rikosrekisteritietojen pyytämisvelvollisuutta.

2. Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä

Seksuaalirikoksia koskeva rikoslain 20 luvun sääntely on uudistettu vuoden 2023 alussa voimaan tulleilla muutoksilla (8.7.2022/723). Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten määrittelyssä painottuu lapsen koskemattomuus. Lapsiin kohdistuvat rikokset luokiteltiin entistä vakavammiksi ja niiden rangaistukset ankaroituivat. Uudistetun sääntelyn lähtökohtana on, että lapsi ei voi suostua seksuaaliseen tekoon aikuisen kanssa. Uudistettu seksuaalirikossääntely kattaa suurelta osin direktiivin muutosehdotuksen kriminalisointivelvoitteet ja edellytetyt enimmäisrangaistusten vähimmäistasot.

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

Yksi Suomen kannalta keskeisimmistä direktiivin muutosehdotuksista on, että 2 artiklan 3 kohdan lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin käsitteeseen ehdotetaan sisällytettäväksi myös ohjeet ja oppaat, jotka helpottavat esimerkiksi kuva- ja videomateriaalin hankkimista ja julkaisemista (e alakohta). Määritelmämuutoksesta seuraa kriminalisointivelvoitteen alan laajentuminen niin, että myös tämän kaltaisiin rikoksenteko-oppaisiin liittyvät teot tulisi säätää rangaistaviksi niiden artiklojen nojalla, joissa määritelmään viitataan. Esimerkiksi ehdotuksen 5 artiklan mukaan oppaan hankkiminen tai hallussapito (2 kohta) tai pääsyn hankkiminen oppaaseen tietoisesti, tieto- ja viestintätekniikkaa käyttäen (3 kohta) tulisi säätää rangaistavaksi. Oppaat rinnastuvat sisältönsä puolesta lähinnä rikoslain 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun julkiseen kehottamiseen rikokseen ja 34a luvun 5e §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen. Ehdotetut muutokset edellyttäisivät kuitenkin vielä rikokseen kehottamistakin laajempia kriminalisointeja, kun myös rikoksenteko-oppaiden hankkiminen, hallussapito sekä pääsyn hankkiminen oppaisiin tulisi 5 artiklan nojalla säätää rangaistavaksi. Nämä tekotavat tulisivat kriminalisoitaviksi vastaavalla tavalla kuin kouluttautuminen terrorismirikosten tekemistä varten (RL 34a:4b). Mahdollisuuksia säätää rikoksenteko-oppaisiin liittyvät teot rangaistavaksi tulisi arvioida perusteellisesti kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien kannalta.

Direktiiviehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 14/2024 vp) sanottua on tarpeen täsmentää ehdotetun uuden 7 artiklan (Seksuaaliväkivaltaan houkutteleminen) osalta. Kirjelmässä artiklaa on tarkasteltu suhteessa rikoslain houkuttelu- ja kajoamisrikoksiin (RL 20:14–15, 18). Artiklan kriminalisointivelvoite koskee kuitenkin tilanteita, joissa tekijä antaa tai lupaa rahaa tai muun korvauksen toiselle henkilölle saadakseen tämän tekemään lapseen kohdistuvan, artiklassa tarkoitetun seksuaalirikoksen. Tällaisessa korvauksen tarjoamisessa voi olla kyse yllyttämisestä tai avunannosta artiklassa viitattuihin, lapsiin kohdistuviin seksuaalirikoksiin. Yllytys ja avunanto eivät kuitenkaan kata ainakaan niitä tilanteita, joissa henkilö antaa tai lupaa korvauksen, mutta korvauksen tarjoaminen ei johda mihinkään rikokseen tai rikoksen yritykseen. Ehdotettu 7 artikla edellyttäisi siten toteutuessaan muuttamaan rikoslakia tällaisen teon kriminalisoimiseksi.

Ehdotetussa uudessa 8 artiklassa velvoitettaisiin kriminalisoimaan sellaisen verkkopalvelun tai ”tietoyhteiskunnan palvelun” hallinnointi tai ylläpito, jonka tarkoituksena on helpottaa direktiiviehdotuksen artikloissa 3–7 tarkoitettujen lapsiin kohdistuvien rikosten tekemistä. Ehdotuksen perusteluosan mukaan artiklalla on tarkoitus puuttua ennen kaikkea rikoksentekijöiden keskinäisten yhteisöjen toimintaan pimeässä verkossa. Direktiiviehdotuksessa ei ole kuitenkaan määritelty sitä, millaista toimintaa artiklassa tarkoitettu hallinnoiminen ja ylläpitäminen kattaa. Myöskään tietoyhteiskunnan palvelun käsitettä ei ole määritelty, vaan sen osalta viitataan niin sanottuun teknisten määräysten direktiiviin (EU) 2015/1535. Nämä käsitteet ja kriminalisointivelvoitteen ala tulisi määritellä tarkemmin. Rikoslain 20 luvun 7 §:n seksuaalisen kuvan luvatonta levittämistä ja 19 §:n lasta esittävän seksuaalisen kuvan levittämistä koskevat säännökset voisivat joissain tilanteissa kattaa ehdotetussa 8 artiklassa tarkoitettuja tekoja, mutta eivät kaikkia. Ehdotettu artikla siis saattaisi edellyttää toteutuessaan muutoksia rikoslakiin.

Ehdotuksen 14 artiklassa säädetään oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Artiklaan ehdotettujen uusien 2 ja 3 kohdan mukaan oikeushenkilöille tuomittavan enimmäissakon tulee olla vähintään yksi tai viisi prosenttia oikeushenkilön maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sakon langettamista edeltäneeltä tilikaudelta. Ehdotus edellyttäisi toteutuessaan rikoslain muuttamista, koska rikoslain 9 luvun 5 §:n

mukaan alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Lisäksi direktiiviehdotuksen mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun tulee kattaa kaikki direktiiviehdotuksen 3–9 artiklassa tarkoitetut teot. Oikeushenkilöille määrättävien mahdollisten muiden sanktioiden säätäminen on jätetty artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden harkintaan.

Direktiiviehdotuksen 16 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi syyteoikeuden vanhentumista koskevia vähimmäisaikoja. Näiden kannalta keskeisiä ovat rikoslain 8 luvun säännökset vanhentumisesta. Direktiiviehdotuksessa syyteoikeuden vanhentumisaikojen edellytetään olevan monelta osin pidempiä kuin mitä rikoslain 8 luvussa säädetään. Lisäksi syyteoikeuden vanhentumisajan kuluminen tulisi muuttaa alkamaan asianomistajan täysi-ikäistymisestä rikoksen tekopäivästä alkavan vanhentumisajan sijaan.

Ehdotuksen 12 artikla koskee lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä. Artiklaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että työntekijöitä ja vapaaehtoisia rekrytoivilla työnantajilla ja vapaaehtoistehtävien järjestäjillä olisi aiemman oikeuden sijaan velvollisuus pyytää rikosrekisteriote lasten kanssa työskentelevistä henkilöistä. Tietojen pyytämisestä on säädetty lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002). Lain 3 §:ssä rikosrekisteriotteen pyytäminen on jo säädetty työnantajan velvollisuudeksi silloin, kun rekrytoidaan henkilöä tehtäviin, joissa hän on henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Poikkeuksena velvollisuuteen on kuitenkin 2 §:n 3 momentin mukaan tilanteet, joissa työ kestää yhden vuoden aikana yhteensä enintään 3 kuukautta. Puolestaan vapaaehtoisia tehtävään ottavia koskee laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014). Vapaaehtoisia koskevassa laissa ei ole säädetty velvollisuudesta, vaan oikeudesta pyytää rikosrekisteriote. Ehdotus edellyttäisi muuttamaan sääntelyä niin, että rikostaustan selvittäminen olisi aina pakollista tehtävän pituudesta riippumatta ja myös vapaaehtoisten kohdalla.

Direktiivin 17 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi kohdat 3–5, joissa säädettäisiin lasten kanssa työskentelevien velvollisuudesta ilmoittaa viranomaisille, jos he epäilevät, että lapseen on kohdistunut tai kohdistuu jokin direktiivissä tarkoitettu rikos. Artiklan 4 kohdan mukaan tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan olisi terveydenhuollon ammattilaisilla, jotka työskentelevät direktiivin alaan kuuluvasta rikoksesta tuomituille tai rikoksen tekemiseen syyllistymistä pelkääville tarkoitetuissa interventio-ohjelmissa. Rikoslain 15 luvun 10 §:n nojalla hankkeilla olevasta pykälässä mainitusta rikoksesta, jos rikos vielä olisi estettävissä, on velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa. Pykälässä mainittuja rikoksia ovat muun muassa raiskaus, törkeä raiskaus, lapsenraiskaus, törkeä lapsenraiskaus ja törkeä seksuaalinen kajoaminen lapseen. Lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä lastensuojeluilmoitus sekä ilmoittaa poliisille, kun on syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu seksuaali- tai pahoinpitelyrikos. Lastensuojelulain 25 §:ssä on tyhjentävä lista niistä henkilöistä, joita ilmoittamisvelvollisuus poliisille koskee. Tulisi tarkastella, jääkö ilmoittamisvelvollisten ulkopuolelle henkilöryhmiä, joiden kuuluisi ehdotuksen mukaan olla listassa. Lastensuojelulaissa ilmoittamisvelvollisuudesta on vapautettu myös rippiin tai sielunhoitoon liittyvät keskustelut, joita ei ole direktiiviehdotuksessa suljettu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Laissa ei myöskään ole ehdotetun 17 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeussäännöstä, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi terveydenhuollon ammattilaisilla, jotka työskentelevät direktiivin alaan kuuluvasta rikoksesta tuomituille tai rikokseen syyllistymistä pelkääville tarkoitetuissa interventio-ohjelmissa. Toteutuessaan tämä ehdotus edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia.

3. Asian käsittely

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN) 8.4.2024. Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet ehdotuksesta vasta alustavia kommentteja, joita esitettiin muun muassa ehdotuksen oikeusperustasta. Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Myös muutettava direktiivi 2011/93/EU annettiin näiden oikeusperustojen nojalla.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumista koskevan direktiiviehdotuksen (U 32/2022 vp, UJ 9/2023 vp, UJ 40/2023 vp) neuvotteluissa on pohdittu sitä, koskeeko SEUT 83 1 kohdassa mainittu ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö raiskausrikosta, jonka keskeinen tunnusmerkistötekijä on seksuaaliväkivalta, ei hyväksikäyttö. Voimassa olevan lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista riistoa koskevan direktiivin (2011/93/EU) 3 artiklassa on seksuaalista kanssakäymistä koskevia kriminalisointivelvoitteita, ja artiklaan nyt ehdotetuissa uusissa 7–9 kohdissa edellytetään kriminalisoimaan seksuaalinen tunkeutuminen lapseen. Työryhmässä nostettiin esiin kysymys siitä, voiko SEUT 83 artiklassa tarkoitettuun seksuaaliseen hyväksikäyttöön sisältyä seksuaaliväkivallaksi katsottavia rikoksia, kuten raiskaus.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Direktiiviehdotuksen sisältämät vähimmäissäännöt rikosten määrittelystä ovat kuitenkin laaja-alaisia ja joiltain osin soveltamisalaltaan epätäsmällisiä. Jatkoneuvotteluissa säännöksiä tulisi vielä arvioida ja pyrkiä tarkentamaan niitä niin, että ne ovat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rangaistuksia koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä rikolliseksi säädettävien tekojen kanssa ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Huomioon tulee ottaa myös direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikollisuuden kehitys ja unionin yhteiset tavoitteet sen tehokkaassa torjunnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että rikosten syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten osalta on tärkeää, että vanhentumisajat ovat riittäviä vielä sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi. Direktiivissä säädettävien vanhentumisaikojen määrittelyssä tulisi pyrkiä tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien perusteet. Lisäksi 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 direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Ehdotukset vastaavat osittain naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen (U 32/2022 vp) sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin muutosehdotuksen (U 44/2023 vp) sisältämää

sääntelyä. Siltä osin kuin direktiiviehdotukset sisältävät samanlaista sääntelyä kuin mainituissa direktiiviehdotuksissa, neuvotteluissa tulee ottaa huomioon kyseisissä direktiiviehdotuksia koskevissa neuvotteluissa tehdyt ratkaisut.