OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto **Lausunto**

Lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukari

15.4.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta 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. 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

Direktiiviehdotuksessa on joitain kriminalisointivelvoitteita, joita Suomen rikoslaki ei ainakaan kaikilta osin kata. Näitä ovat rikoksenteko-oppaisiin liittyvät teot (2, 5 ja 6 artikloissa), rahan tai korvauksen tarjoaminen toiselle henkilölle tämän saattamiseksi tekemään artiklassa tarkoitettu lapseen kohdistuva seksuaalirikos (7 artikla) ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten tekemistä helpottavan verkkopalvelun hallinnointi tai ylläpito (8 artikla). Lisäksi ehdotus edellyttäisi rikoslain muuttamista ainakin oikeushenkilön rangaistusvastuun (14 artikla) ja syyteoikeuden vanhentumisen (16 artikla) osalta. Oikeushenkilöille määrättävistä mahdollisista muista sanktioista kuin sakosta säätäminen on jätetty 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden harkintaan.

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 ovat 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.

Ehdotuksen 12 artiklassa tarkoitetut laajennukset lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen nostaisivat Oikeusrekisterikeskuksen tapausmääriä mainituissa asiaryhmissä. Tapausmäärät nousisivat sekä kansallisissa tapauksissa että EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta.

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 rippiin tai sielunhoitoon liittyvät keskustelut, joita ei ole direktiiviehdotuksessa suljettu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Laissa ei toisaalta 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.

Rikoksista ilmoittamista koskevassa ehdotetussa uudessa 18 artiklassa edellytetään jäsenvaltioita järjestämään mahdollisuus ilmoittaa rikoksista ja soveltuvin osin toimittaa todistusaineistoa viranomaisille helpoilla ja helposti saavutettavilla tavoilla myös sähköisesti. Jäsenvaltioiden tulisi 2 kohdan mukaan huolehtia siitä, että ilmoituskanavat ovat turvallisia, luottamuksellisia ja suunniteltu helppokäyttöisiksi myös lapsille heidän ikä- ja kehitystasonsa huomioiden. Ilmoittamisen tulisi olla mahdollista ilman vanhemman suostumusta.

Esitutkintalain 4 luvun 7 §:n mukaan alle 18-vuotiasta on kohdeltava esitutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Säännöksen voidaan katsoa osittain vastaavan 18 artiklan 1 kohdan vaatimuksia. Esitutkintaviranomaisella on esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukainen velvollisuus kirjata rikosilmoitus riippumatta siitä, kuka rikosilmoituksen on tehnyt. Säännös täyttää 2 kohdan vaatimuksen siitä, että lapsen tulee voida ilmoittaa rikoksesta ilman, että ilmoittaminen edellyttää lapsen huoltajan suostumusta. Sähköisen rikosilmoituksen tekeminen edellyttää kuitenkin vahvaa tunnistautumista, mutta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevilta lapsilta voi puuttua keino vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen.

Uuden 18 artiklan 3 kohdassa säädettäisiin rikosilmoituksen vastaanottavan viranomaisen kiellosta siirtää uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille vähintään siihen asti, kunnes uhridirektiivin 22 artiklassa tarkoitettu ensimmäinen henkilökohtainen arviointi on saatu tehtyä.

Suomessa toimivaltaisia maahanmuuttoviranomaisia ovat maahanmuuttoviraston lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos. Näin ollen tietojen välittämisen kiellon ulottaminen kaikkiin maahanmuuttoviranomaisiin olisi haasteellista. Kuitenkin, kun kyseessä on nimenomaan kielto siirtää tieto maahanmuuttoviranomaiselle, niin poliisille tehty ilmoitus epäillystä rikoksesta ei välttämättä tarkoita tiedon siirtämistä edelleen. Muilla uhrien kanssa yhteyksissä olevilla viranomaisilla ei lähtökohtaisesti ole ilman uhrin suostumusta oikeutta tai velvollisuutta ilmoittaa maahanmuuttoviranomaisille kohtaamastaan rikoksen uhrista, vaikka viranomaisella olisi tiedossa, että uhri oleskelee laittomasti maassa. Tilanteessa, jossa rikoksen uhri tekee epäillystä rikoksesta ilmoituksen poliisille, edellytettäisiin lainsäädännön tarkastelua esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeuden osalta.

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 artiklan 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.