OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm
Erityisasiantuntija Melinda Ahlfors

Lausunto
20.5.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston U-jatkokirje 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 (UJ 11/2024 vp)

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

1 Direktiiviehdotuksen tausta ja käsittelyvaihe

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.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosoikeustyöryhmässä (COPEN) syyskuusta 2023 lähtien. Puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.6.2024. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tarvittava määräenemmistö kompromissiehdotuksen hyväksymiseksi on saavutettavissa kyseisessä OSA-neuvoston kokouksessa.

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

Neuvotteluiden kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa erityisesti lakivaliokunnan valtioneuvoston U-kirjelmässä kiinnittämiinsä näkökohtiin (LaVL 12/2023 vp) sekä perjantaina 17.5.2024 järjestetyssä COPEN-kokouksessa tehtyihin Suomen kannalta keskeisiin muutoksiin.

2 Kompromissiehdotukset Suomen kannalta keskeisimmistä kysymyksistä

2.1 Yleistä

Uhridirektiivin muutosehdotus on mennyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Ehdotuksen sisältö on selkeytynyt ja sääntely on muuttunut joustavammaksi sekä kansallisen järjestelmän kanssa yhteensopivammaksi.

Valtioneuvosto suhtautui U-kirjelmässään komission ehdottamiin vahingonkorvausta koskevan artiklan muutoksiin (16 artikla) erittäin varauksellisesti. Artiklan 1 kohdan muutoksella olisi poistettu voimassa olevan artiklan poikkeus rikosasian ja vahingonkorvausasian eriyttämisestä omiksi prosesseikseen, jos korvauspäätös kansallisen oikeuden mukaan tehdään toisessa oikeudellisessa menettelyssä. Artiklan 2 kohdan muutoksella olisi asetettu velvollisuus toimivaltaisille viranomaisille maksaa myönnetty korvaus suoraan uhrille ilman aiheetonta viivytystä. Lakivaliokunta piti valtioneuvoston kantaa perusteltuna (LaVL 12/2023 vp, s. 4-5)

Valtioneuvoston kannan mukaisesti Suomi on pyrkinyt neuvotteluissa siihen, että direktiivi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään. Lisäksi Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt ratkaisuihin, jotka eivät edellytä kansallisen rikosvahinkolainsäädännön perusratkaisuiden muuttamista. Direktiivin muutosehdotuksen teksti on edennyt neuvotteluiden aikana Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan, sillä direktiiviehdotuksesta on poistettu vahingonkorvausta koskeva säännös (16 artikla).

Perjantaina 17.5.2024 järjestetyssä COPEN-kokouksessa ehdotus edelleen eteni Suomen tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Uudelleentarkastelua koskevaa 10 b artiklaa on puheenjohtajan viimeisimmässä tekstiversiossa joustavoitettu entisestään. Artikla on muotoiltu siten, että jäsenvaltiot voivat tarjota uhreille mahdollisuuden haastaa suojelutoimenpiteitä (23 artiklan 3 kohta) koskeva päätös ja jos tällainen mahdollisuus tarjotaan, haastamista koskevat prosessisäännöt määritellään kansallisessa oikeudessa.

Sähköisten viestintävälineiden käyttöä koskevan 26 b artiklan johdantokappaleen mukaan, jos jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät edellyttävät erityisiä sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen menetelmiä, näiden järjestelmien olisi tarjottava muissa jäsenvaltioissa asuville uhreille yhtäläiset pääsymahdollisuudet. Johdantokappaleessa ei kuitenkaan ollut viittausta eIDAS-asetukseen. Tämä herätti kysymyksen siitä, olisiko kyseessä eIDAS-asetuksesta erillinen, uusi velvoite. COPEN-kokouksessa lisättiin viittaus eIDAS-asetukseen.

2.2 Uhrin henkilökohtainen arviointi tuki- ja suojelutarpeiden määrittämiseksi

Komission ehdotuksessa uhridirektiivin 22 artiklaa koskevalla muutosehdotuksella laajennettaisiin artiklassa säädettyä uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyä koskettamaan myös uhrin tukitarpeiden selvittämistä. Valtioneuvosto piti U-kirjelmässään tärkeänä arvioida uhrin suojelu- ja tukitarpeiden arviointia koskevia ehdotuksia tarkemmin. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että arvioinnista aiheutuvat velvoitteet eivät ole liian laajoja ja että arvioinnin toteuttamisesta ei aiheudu viranomaisille ja muille tahoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Lausunnossaan lakivaliokunta piti perusteltuna

valtioneuvoston kantaa (LaVL 12/2023 vp, s. 7). Lakivaliokunta kiinnitti 22 artiklan osalta huomiota myös ilmaisujen selkeyteen sekä puolustuksen oikeuksien toteutumiseen (LaVL 12/2023 vp, s. 6–7).

Neuvottelujen aikana 22 artiklaan on saatu joustavuutta ja arvioinnin sisältöä ja käytännön toteutusta on selitetty artiklaan liittyvässä johdantokappaleessa. Direktiiviehdotuksessa on tarkennettu, että henkilökohtainen arviointi tapahtuisi kaksiportaisesti sisältäen ensivaiheen arvioinnin ja sen perusteella määräytyvän jatkoarvioinnin. Artiklaa koskevassa johdantokappaleessa on selitetty artiklan velvoitetta niin, että jotkut uhrit asioisivat vain poliisin kanssa, kun taas jatkoarviointia tarvitsevien uhrien osalta arviointia jatkettaisiin. Viimeisimmässä COPEN-kokouksessa artiklaan liittyvään johdantokappaleeseen lisättiin selvennys, jonka mukaan jatkoarvioinnin voivat toteuttaa viranomaiset tai muut toimijat, kuten tukipalvelut. Artiklan 1 a kohdan mukaisesti jatkoarvioinnin toteutus perustuisi uhrin yksilöllisiin tarpeisiin, ja henkilökohtaisen arvioinnin käytännön järjestäminen määriteltäisiin 26 a artiklassa tarkoitetuissa toimintakäytänteissä.

Arvioinnin päivitystä koskevaa velvoitetta on muutettu tarkoituksenmukaisemmaksi. Komission ehdotuksessa henkilökohtainen arviointi tulisi päivittää säännöllisin väliajoin. Neuvotteluissa kohtaa on muutettu niin, että arvioinnin päivitys on tehtävä uhrin yksilöllisen tarpeen mukaan, jotta voidaan varmistaa, että tuki- ja suojelutoimet vastaavat uhrin muuttuvia yksilöllisiä tarpeita.

Lisäksi artiklan henkilötietoja koskevaa sääntelyä on tarkennettu, kun artiklasta on poistettu viittaus rikoksentekijän ominaispiirteisiin. Artikla edellyttäisi kuitenkin edelleen rikoksentekijästä aiheutuvan riskin huomioimista. Rikoksentekijästä aiheutuvaa riskiä koskevaa 3 a kohta on kuitenkin muotoiltu aiempaa rajatummin ja kohdassa on lueteltu ne tekijät, joita riskiarvioissa voidaan huomioida.

Muutosehdotuksessa on tarkennettu keskeisten kansainvälisten rikosten käsitettä tekemällä viittaus Kansainvälisen sotarikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluviin rikoksiin. Lakivaliokunta oli lisäksi kiinnittänyt huomiota järjestäytyneen rikollisuuden ja viharikosten käsitteisiin. Nämä käsitteet sisältyvät jo voimassa olevan uhridirektiivin 3 kohtaan.

Lakivaliokunta kiinnitti U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan (LaVL 12/2023 vp, s. 7) huomiota siihen, että 22 artiklan muutoksilla voi olla vaikutusta henkilökohtaisessa arvioinnissa esille tulleiden tietojen julkisuuteen tai sen rajoittamiseen esitutkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä. Valiokunta katsoi, että kysymys on merkityksellinen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien puolustautumisoikeuksien näkökulmasta, minkä lisäksi unionioikeudellisesti asiaa on syytä arvioida tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annetun direktiivin 2012/13/EU kannalta. Valiokunnan mukaan henkilökohtaista arviointia koskeva tulkinta-asetelma 22 artiklaa koskevan muutosehdotuksen vuoksi voi jossain määrin poiketa voimassa olevasta uhridirektiivistä. Syy tähän valiokunnan mukaan on, että ehdotetun muutoksen myötä 22 artikla velvoittaa jatkossa ottamaan henkilökohtaisessa arvioinnissa huomioon aiempaa laajemmin myös rikoksentekijää koskevia tietoja, joista osa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen alaan kuuluvaa.

Kysymys puolustuksen oikeuksien toteutumisesta henkilökohtaisen arvion osalta ei sinänsä liity suoraan uhridirektiivin muutosehdotukseen vaan kansalliseen asiakirjajulkisuutta koskevaan sääntelyyn. Muutosehdotus ei esimerkiksi pidä sisällään säännöstä, jossa kiellettäisiin arvion antaminen epäillylle. Sisäministeriön suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjassa (sisäministeriön julkaisu 14/2016, s. 13 alkaen) on avattu nykysääntelyn mukaisen arvioinnin julkisuutta sekä yleisö- että asianosaisjulkisuuden näkökulmasta.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia esitutkintalaissa (805/2011) säädettyyn suojelutarpeen arviointiin lisäämällä sinne säännös tukitarpeiden arvioinnista. Muutokset kohdistuisivat

todennäköisesti esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ään sekä 4 luvun 10 §:ään. Uusia arvioinnissa huomioitavia seikkoja tulisi täsmentää joko säännöstasolla tai esitöissä. Täytäntöönpanovaiheessa on lisäksi harkittava, miltä osin tuki- ja suojelutarpeen arviointia koskevasta käytännön toteutuksesta on mielekästä säätää yhtäältä lainsäädännön tasolla ja toisaalta 26 a artiklassa tarkoitettujen toimintakäytänteiden kautta.

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä ja U-jatkokirjeessä. Ehdotuksen resurssivaikutukset ovat vielä jokseenkin epäselviä, mutta todennäköisesti ehdotus edellyttäisi joitain lisäresursseja niin Rikosuhripäivystykselle kuin viranomaisille. Erityisesti henkilökohtaista arviointia koskevalla velvoitteella (22 artikla) todennäköisesti olisi resurssivaikutuksia.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Direktiivin toimenpiteiden mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitus pyritään lähtökohtaisesti toteuttamaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Rikosuhripäivystyksen osalta rahoitus pyritään ensisijaisesti kattamaan rikosuhrimaksun korotuksella, joka on parhaillaan valmisteltavana oikeusministeriössä.

EU:n nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä (2021–2027) uhrien oikeudet sisältyvät muun muassa EU:n oikeusalan rahoitusohjelman, EU:n kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman sekä EU:n sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteisiin.

4 Oikeusministeriön kanta

Oikeusministeriön kanta on sama kuin valtioneuvoston. Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 44/2023 vp, jota valtioneuvosto täydentää seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen neuvotteluihin:

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on neuvottelujen aikana kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä muutoksena sitä, että neuvotteluiden aikana direktiiviehdotuksesta on poistettu vahingonkorvausta koskeva säännös (16 artikla), johon Suomi suhtautui erittäin varauksellisesti. Valtioneuvosto pitää pääsääntöisesti hyvinä myös muita ehdotukseen tehtyjä muutoksia, esimerkiksi uhrien muutoksenhakumahdollisuutta koskeva säännös (10 b artikla) on edennyt Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaan. Suomi on neuvotteluissa johdonmukaisesti tuonut esiin, että ehdotuksen 10 b artiklan tarkoitus antaa uhreille ehdoton muutoksenhakumahdollisuus artiklassa tarkoitettuihin päätöksiin kesken oikeudenkäynnin on vastoin kansallisen prosessilainsäädännön perusratkaisuja. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että artiklaa on joustavoitettu ja muutettu siten, että säännökset ovat alkuperäistä ehdotusta helpommin yhteen sovitettavissa kansalliseen lainsäädäntöön ja katsoo, että puheenjohtajan viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että direktiiviehdotuksessa on kohtia, joiden sisältöä on selvennettävä neuvotteluissa. Henkilökohtaista arviointia koskevan sääntelyn sisältämää liikkumavaraa muun muassa esitutkintaviranomaisten suorittaman tukitarpeiden arvioinnin osalta tulisi vielä neuvotteluissa selventää. Lisäksi on selkeytettävä psykologisen tuen piiriin ohjaamista koskevaa velvoitetta. Valtioneuvoston tulkinta artiklasta on, että se jo nykymuodossaan kuitenkin sallisi jäsenvaltion harkinnan siitä, kuinka laajasti esimerkiksi esitutkintaviranomaisten tulisi tehdä tukitarpeiden arviointia. Valtioneuvosto voi näin ollen neuvottelutilanteeseen nähden hyväksyä myös ehdotetut säännökset sellaisenaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että henkilökohtaista arviointia koskeva sääntely on tietosuojasääntelyn mukaista. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen suhde puolustuksen oikeuksien toteutumiseen on huomioitava direktiivineuvotteluissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tässä direktiivissä ei aseteta uusia velvoitteita sähköiseen tunnistamiseen liittyen.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi edellä mainittujen seikkojen sekä kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.