OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

Lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukari

Lausunto

25.11.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston U-jatkokirje 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. Direktiiviehdotuksen tausta ja käsittelyvaihe

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.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosoikeustyöryhmässä (COPEN) huhtikuusta 2024 lähtien. Puheenjohtajavaltio Unkarin tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 12.–13.6.2024. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tarvittava määräenemmistö kompromissiehdotuksen hyväksymiseksi on saavutettavissa OSA-neuvoston kokouksessa.

Neuvotteluiden kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa erityisesti Suomelle keskeisiin kysymyksiin sekä niihin asioihin, joihin lakivaliokunta kiinnitti huomiota (LaVL 10/2024 vp) valtioneuvoston U-kirjelmää U

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 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

14/2024 vp käsiteltäessä. Lausunto perustuu puheenjohtajan viimeisimpään kompromissiehdotukseen (22.11.2024).

2. Kompromissiehdotukset Suomen kannalta keskeisistä kysymyksistä

Neuvotteluissa Suomelle keskeisimpiä kysymyksiä ovat olleet suostumuksen määritelmä ja soveltamisala, rikosten määritelmät, raskauttavat seikat, vanhentumisajat, oikeushenkilön rangaistusvastuu sekä lasten kanssa työskentelevien ja vapaaehtoistoimijoiden rikostaustan selvittäminen sekä ilmoittamisvelvollisuus rikoksista.

Neuvottelujen aikana direktiiviehdotus on alla kuvatulla tavalla muuttunut monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Neuvottelut ovat kuitenkin vielä kaikkien artiklojen osalta kesken.

Suostumusta koskevat määritelmät

Voimassa olevan direktiivin 3 artiklaan sisältyy velvoite kriminalisoida muun muassa raiskaus. Komissio on ehdottanut artiklaan kohtia, joissa suojaikärajan ylittäneeseen lapseen kohdistuva raiskaus on määritelty suostumuksen puuttumiseen perustuvaksi. Suomen lainsäädäntöön sisältyy jo tällainen rangaistussäännös, eikä ehdotettu säännös siksi ole Suomen lainsäädännön kannalta sisällöllisesti ongelmallinen. Neuvotteluissa Suomi on suuren valiokunnan aiemman kannan mukaisesti (SuVL 14/2023 vp) kannattanut tällaisen suostumuksen puuttumiseen perustuvan raiskaussäännöksen sisällyttämistä direktiiviin. Viimeisimmässä puheenjohtajan ehdotuksessa suojaikärajan ylittäneitä lapsia koskeva raiskausrikoksen määritelmä viittaa suostumuksen puuttumiseen. Suostumuksen yksityiskohtaisempaa määritelmää on kuitenkin kavennettu verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen, ja määrittelyä on osittain siirretty direktiivin johdanto-osaan, koska osa jäsenvaltioista vastustaa velvoitetta perustaa raiskaussäännös olennaisilta osin suostumuksen puuttumiseen ja suostumuksen määrittelemistä direktiivissä.

Raiskausta koskevan 3 artiklan määritelmän lisäksi komission ehdotuksessa suostumuksesta ehdotettiin säädettäväksi myös 10 artiklassa, jossa se määritettiin koskemaan useita muita direktiivin alaan kuuluvia rikoksia. Suomi on vastustanut tällaista suostumusmääritelmää, joka ei ole minkään yksittäisen rikostunnusmerkistön osa, vaan koskee ennemminkin rikosvastuun yleisiä edellytyksiä. Rikosvastuun yleisistä edellytyksistä säätäminen ei kuulu SEUT 83(1):n mukaan unionin toimivaltaan. Viimeisimmässä puheenjohtajamaan ehdotuksessa tällainen laajemmin sovellettava suostumuksen määritelmä on ehdotettu Suomen tavoitteiden mukaisesti poistettavaksi.

Rikosoikeutta ja vahingonkorvauksia koskevat muutokset

Direktiiviehdotuksen sisältämiä laaja-alaisia ja osittain epätäsmällisiä vähimmäissääntöjä rikosten määritelmistä on neuvotteluissa pyritty täsmentämään niin, että ne olisivat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia.

Rangaistusten suhteellisuuden huomioimiseksi puheenjohtajan ehdotuksessa on laskettu enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja verrattuna komission ehdottamiin rangaistuksiin. Arvion mukaan Suomessa rikoslaissa säädetyt rangaistukset täyttävät puheenjohtajan ehdotuksen mukaiset enimmäisrangaistusten vähimmäistasot.

Raskauttavia seikkoja koskevaa 11 artiklaa on muutettu neuvotteluissa vastaamaan muiden direktiivien sääntelyä: artiklassa velvoitettaisiin sisällyttämään kansalliseen lainsäädäntöön yksi tai useita luetelluista ankaroittamisperusteista, kun voimassa oleva direktiivi lähtee siitä, että kaikki luetellut perusteet tulisi sisällyttää kansalliseen sääntelyyn. Myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta ja seuraamuksia koskeviin velvoitteisiin 13 ja 14 artiklassa on lisätty kansallista liikkumavaraa ja ne on muutettu vastaamaan muissa viime aikoina hyväksytyissä direktiiveissä omaksuttuja sääntelymalleja.

Vanhentumisaikoja koskevaa ehdotusta 16a artiklassa on neuvotteluissa muutettu Suomen tavoitteiden mukaisesti niin, että vanhentumisajat olisivat tarkoituksenmukaisia ja niissä otettaisiin huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien perusteet. Viimeisimmässä puheenjohtajan ehdotuksessa vanhentumisaikoja on lyhennetty selvästi verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen, mutta kuitenkin niin, että vanhentumisajat jatkuisivat ankarimmin rangaistavissa teoissa rikoksen vakavuudesta riippuen vähintään 10 tai 20 vuotta asianomistajan täysi-ikäistymisen jälkeen. Alkuperäisessä ehdotuksessa asianomistajan täysi-ikäistymisestä alkavat vanhentumisajat olivat 20, 25 ja 30 vuotta.

Ehdotuksen vahingonkorvausvastuuta koskeviin velvoitteisiin 23 artiklassa on saatu Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti joustavuutta ja vahingonkorvausvauksia koskevasta yksityiskohtaisesta vanhentumissääntelystä on luovuttu.

<u>Rikostaustan selvittäminen ja ilmoittamisvelvollisuus rikoksista</u>

Voimassa olevan direktiivin 2011/93/EU 12 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään oikeudesta pyytää rikosrekisteritiedot henkilöistä, joita rekrytoidaan työhön tai vapaaehtoistoimintaan lasten kanssa. Muutosehdotuksen perusteella tällaisiin tehtäviin työntekijöitä ja vapaaehtoisia rekrytoivilla työnantajilla ja vapaaehtoistehtävien järjestäjillä olisi aiemman oikeuden sijaan velvollisuus pyytää rikosrekisteriote. Ehdotuksessa rikostaustan selvittämisvelvollisuus on lisäksi laajennettu koskemaan sellaisia järjestötyöntekijöitä, jotka työssään käsittelevät lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaa materiaalia. Suomessa tietojen pyytämisestä on säädetty laissa 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.

Ehdotettuun artiklaan on pyritty saamaan joustavuutta ja liikkumavaraa, jotta asiasta voitaisiin jatkossakin säätää kansallisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja jotta viranomaisten, työnantajien ja vapaaehtoistoiminnan järjestäjien hallinnollinen taakka ei lisääntyisi kohtuuttomasti. Tavoiteltua joustavuutta sääntelyyn ei ole täysin saatu. Velvollisuutta on kuitenkin viimeisimmässä ehdotuksessa rajattu niin, että se koskisi ainakin kaikkein keskeisimpiä toimialoja, joita olisivat lastensuojelu, opetus- ja kasvatus, lastenhoito ja terveydenhuolto. Velvollisuuden laajentaminen muiden alojen toimijoihin jäisi kansallisen harkinnan varaan. Lisäksi viimeisimmän ehdotuksen johdanto-osassa on korostettu sitä, että velvollisuuden ei tarvitsisi kattaa tilapäistä työskentelyä tai toimintaa.

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa lapsiin kohdistuvista rikoksista ilmoittamista koskevaan 17 artiklaan ehdotettiin lisättäväksi tietyillä keskeisimmillä aloilla lasten kanssa työskenteleville velvollisuus ilmoittaa viranomaisille, jos he epäilevät, että lapseen on kohdistunut tai kohdistuu jokin direktiivissä tarkoitettu rikos. Lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä lastensuojeluilmoitus ja ilmoittaa poliisille, kun on syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu seksuaali- tai pahoinpitelyrikos. Lastensuojelulain ilmoittamisvelvollisuudesta on kuitenkin vapautettu rippiin tai sielunhoitoon liittyvät keskustelut, joita puolestaan ei ole direktiiviehdotuksessa suljettu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Puheenjohtajan viimeisimmässä ehdotuksessa nimenomainen ilmoitusvelvollisuus on ehdotettu poistettavaksi. Voimassa olevan direktiivin 17 artiklan tavoin ehdotettu artikla edellyttää kuitenkin sitä, *etteivät kansalliset salassapitoa ja ammattisalaisuutta koskevat säännökset estä ilmoittamasta* lapseen kohdistuvasta seksuaalirikoksesta. Suomi on pyrkinyt saamaan tähän vastaavanlaisen oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta ja rippisalaisuutta koskevan poikkeuksen kuin naisiin kohdistuvan väkivallan torjumista koskevan direktiivin (2024/1385, jäljempänä NKV-direktiivi) 14 artiklan lapsia koskevassa 5 kohdassa on. Tämä varmistaisi sen, että näiden direktiivien rikoksista ilmoittamista koskeva sääntely olisi yhdenmukaista. Puheenjohtajan viimeisimmän ehdotuksen mukainen artikla vastaa kuitenkin pieniä täsmennyksiä lukuun ottamatta voimassa olevan direktiivin sääntelyä. Johdanto-osaan on lisätty maininta, joka sallisi vastaavanlaisen oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta koskevan poikkeuksen kuin NKV-direktiivi. Sen sijaan rippisalaisuutta koskeva poikkeus on viimeisimmässä ehdotuksessa jätetty pois myös johdannosta.

3. Valtioneuvoston kanta

Oikeusministeriön kanta on sama kuin valtioneuvoston. Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 14/2024 vp, jota valtioneuvosto täydentää seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen neuvotteluihin:

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Valtioneuvoston kannan mukaisesti neuvotteluissa on saatu kansallista liikkumavaraa muun muassa seuraamusten koventamisperusteita, syyteoikeuden vanhentumisaikoja ja vahingonkorvausta koskevaan sääntelyyn. Myös ehdotuksen laaja-alaisia ja osittain epätäsmällisiä vähimmäissääntöjä rikosten

määrittelystä on neuvotteluissa saatu täsmennettyä. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää pyrkiä säilyttämään riittävä kansallinen liikkumavara ja varmistamaan, että uudet velvoitteet tulisivat olemaan mahdollisimman pitkälle yhteensovitettavissa kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Suomi on edistänyt neuvotteluissa määrätietoisesti yhteistyössä muiden samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa suostumuksen puuttumiseen perustuvan raiskaussäännöksen sisällyttämistä direktiiviin. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että direktiiviin sisällytettäisiin suostumuksen puuttumiseen perustuva raiskaussäännös (3 artikla).

Valtioneuvosto katsoo, että lasten kanssa työskentelevien ja säännöllisessä kontaktissa lasten kanssa olevien vapaaehtoisten rikostaustan selvittäminen on yksi tärkeä keino, jolla lapsia voidaan suojella. Valtioneuvosto on tästä syystä neuvottelutilanne huomioiden valmis hyväksymään puheenjohtajamaan ehdottaman rikostaustan tarkistamiseen velvoittavan säännöksen, vaikka se kiristää voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotettuun sääntelyyn on pyritty saamaan joustavuutta ja liikkumavaraa, jotta asiasta voitaisiin jatkossakin säätää kansallisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi kokonaisarvioinnin pohjalta.