OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

KRIMINAALIPOLITIIKKA- JA
RIKOSOIKEUSOSASTO
Erityisasiantuntija Sofia Söderholm
Erityisasiantuntija Pauliina Sillfors

Lausunto
3.6.2025

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 8/2025 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.

Uhridirektiivin muutosehdotusta on käsitelty Espanjan, Belgian, Unkarin ja Puolan puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeusyhteistyöryhmässä syyskuusta 2023 lähtien. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.6.2024. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa käynnistyivät Unkarin puheenjohtajuuskauden loppupuolella loppuvuodesta 2024.

Puola on edistänyt aktiivisesti ehdotuksen käsittelyä ja sen tavoitteena on ollut saattaa neuvottelut päätökseen puheenjohtajuuskaudellaan. Uhridirektiivin muutosehdotus on trilogineuvottelujen aikana pysynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisena. Neuvotteluissa on kuitenkin vielä

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

keskusteltavana keskeisiä kysymyksiä ja poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen Puolan puheenjohtajuuskaudella vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Tällä hetkellä neuvottelujen kannalta kaksi ratkaisevaa kysymystä liittyvät vahingonkorvauksia koskevaan artiklaan ja oikeussuojakeinoja koskeviin säännöksiin. Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossa erityisesti neuvotteluissa U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin.

2 Kompromissiehdotukset Suomen kannalta keskeisimmistä kysymyksistä

Uhrille suoritettava vahingonkorvaus

Trilogineuvotteluissa Suomelle merkityksellinen vahingonkorvausta koskeva 16 artikla on otettu takaisin direktiiviehdotukseen. Suomi suhtautui erittäin varauksellisesti uhrille suoritettavaa vahingonkorvausta koskeviin ehdotuksiin komission ehdottamassa muodossa. Neuvotteluissa tuli pyrkiä siihen, että direktiivi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään. Lisäksi neuvotteluissa tuli pyrkiä ratkaisuihin, jotka eivät edellytä kansallisen rikosvahinkolainsäädännön perusratkaisuiden muuttamista.

U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen 16 artiklaa koskevasta kompromissiehdotuksesta vaikuttaa syntyneen yhteisymmärrys jäsenvaltioiden enemmistön välillä. Vaikuttaisi siltä, että kompromissi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään. Puheenjohtajan viimeisimpien kompromissiehdotusten perusteella vaikuttaisi myös siltä, että direktiivi ei tulisi edellyttämään kansallisen rikosvahinkolainsäädännön perusratkaisuiden muuttamista. Direktiivi kuitenkin edellyttäisi jäsenvaltiolta sellaisen mekanismin olemassaoloa, jonka kautta voidaan fasilitoida rikoksentekijälle maksettavaksi tuomittua vahingonkorvausta. Johdantokappaleen mukaan tällä tarkoitetaan esimerkiksi ulosottoa. Valtion suorittaman korvauksen yhteyteen on otettu viittaus voimassa olevaan rikosvahinkoja koskevaan direktiiviin 2004/80/EY. Euroopan parlamentin näkemys kompromissiin ei kuitenkaan ole vielä selvillä.

Uudelleentarkasteluoikeus ja oikeussuojakeinot

U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen jäsenvaltiot ovat keskustelleet kompromissiehdotuksista liittyen tiettyjen oikeudenkäyntimenettelyn aikana tehtyjen päätösten uudelleentarkastelua koskevaan 10 b artiklaan sekä oikeussuojakeinoja koskevaan 26 d artiklaan. Komission ehdottaman uuden 10 b artiklan mukaan uhreille olisi viipymättä ilmoitettava tietyistä oikeudenkäynnin aikana tehdyistä heihin suoraan vaikuttavista päätöksistä ja heillä olisi oikeus tällaisten päätösten uudelleentarkasteluun. Komission ehdottamassa uudessa 26 d artiklassa turvattaisiin uhreille tehokkaat oikeussuojakeinot tilanteissa, joissa heille direktiivin mukaan kuuluvia oikeuksia loukataan. Yleisnäkemyksessä 10 b artiklan mukaisen uudelleentarkasteluoikeuden myöntäminen jätettiin jäsenvaltioiden harkintaan ja 26 d artikla poistettiin kokonaan. Molemmat artiklat ovat olleet trilogineuvotteluissa keskustelun kohteena, sillä Euroopan parlamentti ei vaikuta tyytyvän yleisnäkemyksessä tehtyihin muutoksiin.

Monella jäsenvaltiolla on edelleen merkittäviä huolia sekä 10 b artiklaan että 26 d artiklaan liittyvistä ratkaisuvaihtoehdoista. Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot eivät ole valmiita hyväksymään direktiiviin 26 d artiklan kaltaista sääntelyä. Puheenjohtaja on katsonut, että jäsenvaltioilta saatu mandaatti riittää lähinnä 10 b artiklan puitteissa hyvin rajatun tulkkausta ja käännöksiä koskevan säännöksen jatkotyöstämiseen. Euroopan parlamentin näkemys asiaan ei ole vielä selvillä.

Tässä yhteydessä on huomautettava, että nykyisessä uhridirektiivin 7 artiklan 7 kohdassa säädetään tulkkausta ja käännöstä koskevan päätöksen riitauttamisesta. Kohdan mukaan uhri voi riitauttaa päätöksen tulkkauksen tai käännöksen antamatta jättämisestä. Menettelysäännöt tällaista riitautusta varten määritetään kansallisessa oikeudessa. Lisäksi artiklan 8 kohdan mukaan päätöksen riitauttamista koskeva käsittely ei saa kohtuuttomasti pitkittää rikosoikeudellista menettelyä.

Uhrin yhteystietojen luovutus rikoksentekijälle

U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen jäsenvaltiot ovat keskustelleet ehdotuksesta, joka koskee uhrin yhteystietojen luovuttamista rikoksentekijälle. Enemmistö jäsenvaltioista ei voi tukea puheenjohtajan kompromissiehdotusta, joka on esitelty U-jatkokirjeessä. Neuvottelutilanne ehdotuksen suhteen on epäselvä.

Oikeus oikeusapuun

Jäsenvaltiot eivät ole keskustelleet oikeusapua koskevasta ehdotuksesta U-jatkokirjeen toimittamisen jälkeen. Myöskään Euroopan parlamentin näkemys puheenjohtajan ehdotuksiin ei ole tiedossa. Oikeusministeriö täydentää U-jatkokirjeessä esitettyjä huomioita oikeusapua koskevasta ehdotuksesta seuraavasti. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa uhrin taloudelliseen tilanteeseen perustuvassa tarveharkinnassa tulisi ottaa huomioon kaikki asiaankuuluvat ja objektiiviset tekijät, kuten asianomaisen henkilön tulot, varallisuus ja perhetilanne. Tältä osin ehdotus vastaa epäiltyjä ja syytettyjä koskevan oikeusapudirektiivin (EU) 2016/1919 4 artiklassa säädettyjä harkintakriteerejä. Näiden kriteerien lisäksi uhrien osalta harkinnassa tulisi ottaa huomioon uhrin suhde ja riippuvuus rikoksentekijästä.

Samoin tapauksen laatuun perustuvan tarveharkinnan harkintakriteerit vastaavat osittain oikeusapudirektiivin 4 artiklaa. Sekä oikeusapudirektiivi että uhridirektiiviä koskeva kompromissiehdotus edellyttävät, että tapauksen laatuun perustuvassa tarveharkinnassa otetaan huomioon rikoksen vakavuus ja tapauksen monimutkaisuus. Näiden kriteerien lisäksi uhrien osalta harkinnassa tulisi ottaa huomioon uhrille 22 artiklan 3 kohdan mukaisessa uhrin henkilökohtaisessa arvioinnissa todettu uhrille aiheutuneen vahingon vakavuus.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusapudirektiivin johdosta kansallista lainsäädäntöä ei muutettu. Oikeusapulain (257/2002) 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Rikoksen uhrit ovat jo nykyisin oikeutettuja oikeusapulain mukaiseen oikeusapuun laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Neuvottelujen ollessa kesken ehdotusten vaikutuksia on haastavaa arvioida. U-jatkokirjeessä todettujen mahdollisten vaikutusten osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotus todennäköisesti edellyttäisi joitain lisäresursseja niin Rikosuhripäivystykselle kuin viranomaisille.

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 rikosuhrimaksujen kertymillä. Eduskunta on hyväksynyt rikosuhrimaksujen korottamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 220/2024 vp) sisältyvän lakiehdotuksen. Esityksessä ehdotetaan, että rikoksentekijöille määrättäviä rikosuhrimaksuja korotettaisiin 50 %. Rikosuhrimaksujen korottamisen tavoitteena on turvata rikoksen uhreille tarpeellisten tukipalvelujen saatavuutta sekä edistää rikollisuudesta aiheutuvien haittojen ja kustannusten oikeudenmukaista jakautumista. Lakimuutos tukee myös varautumista lähivuosina täytäntöönpantaviin uusiin EU-velvoitteisiin. Laki tulisi voimaan 1.1.2026. Arvioitu lisätuotto uhrien tukipalveluihin kohdennettavaksi olisi noin 1,9 miljoonaa euroa vuodessa, joka nostaisi rikosuhrimaksujen kertymän vuositasolla noin 6 miljoonaan euroon.

Lisäksi 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 eduskuntakirjelmissä U 44/2023 vp ja UJ 11/2024 vp, joita valtioneuvosto täydentää U-jatkoselvityksellä seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen neuvotteluihin:

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on neuvottelujen aikana pysynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisena. Siltä osin kuin Euroopan parlamentin kannat ovat aiheuttaneet muutoksia direktiiviehdotukseen, valtioneuvosto katsoo, että saavutetut kompromissit vastaavat monilta osin Suomen neuvottelutavoitteita.

Vaikka trilogineuvotteluissa direktiiviin on palautettu Suomelle komission ehdottamassa muodossa vaikea vahingonkorvausta koskeva 16 artikla, valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa saavutettu kompromissiratkaisu on hyväksyttävissä. Valtioneuvosto katsoo, että uhrin yhteystietojen luovuttamista koskeva kompromissiratkaisu huomioi Suomen kannan mukaisesti puolustuksen oikeudet ja on siten hyväksyttävissä.

Trilogineuvotteluissa uhrien tukipuhelinta koskevaan 3 a artiklaan on lisätty uusi velvoite, joka koskee Rikosuhripäivystyksen chat-palvelun tarjoamista. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa ratkaisuun, joka on sovitettavissa Suomen järjestelmään kohtuullisin lisäkustannuksin.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa ehdotettua joustavampaan oikeusapua koskevaan sääntelyyn. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että Suomi voi hyväksyä oikeusapuun liittyvät ratkaisut osana kokonaiskompromissia.

Valtioneuvosto pyrkii direktiivin jatkoneuvotteluissa siihen, että direktiivin sääntely olisi mahdollisimman selkeää. Valtioneuvosto muodostaa kantansa lopulliseen neuvottelutulokseen direktiiviehdotuksesta kokonaisarvioinnin perusteella ottaen huomioon hallitusohjelman uhrien asemaa ja oikeuksia koskevat painotukset.