

## Perusmuistio: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta

Eduskuntatunnus  
U 32/2022 vp

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta.

Ehdotusta on käsitelty Ranskan, Tšekin ja Ruotsin puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeustyöryhmässä maaliskuusta 2022 lähtien.

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023.

Työryhmätason neuvottelut direktiiviehdotuksesta jatkuvat toukokuussa, eikä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ole vielä saatavilla. Tämä kirjelmä perustuu viimeisimpään kompromissiehdotukseen.

Tässä eduskuntakirjelmässä täydennetään valtioneuvoston kantoja tuleva OSA-neuvoston käsittely huomioiden etenkin niiden säädösten osalta, joihin eduskunta (ks. asian U 32/2022 vp valiokuntien lausunnot) on kiinnittänyt huomiota.

### Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 32/2022 vp:

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa

on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista naisiin ja lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen rikosten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen tulee olla soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. Lisäksi tulee varmistua siitä, että säännökset on mahdollista antaa oikeusperustansa nojalla. Rangaistusten tulee olla rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta sekä uhrien tukemista koskeva sääntely on tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. 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.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Suomi on johdonmukaisesti tuonut neuvotteluissa esiin, että tietokoneen käyttö rikoksen tekemisen apuvälineenä ei pelkästään riitä tekemään teosta SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaista tietokonerikosta, vaan tietokoneen tai viestintäteknologian käytön tulee olla olennaista teon luonteelle. Direktiiviluonnoksessa tietokonerikosten tunnusmerkistöissä ja johdanto-osassa on tällaisia tekojen erityisluonnetta koskevia elementtejä. Direktiivin viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita oikeusperustan osalta.

Uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta koskevia säännöksiä (3 luku) on keskeisiltä osin joustavoitettu sekä muutettu siten, että säännökset ovat alkuperäistä ehdotusta helpommin yhteen sovitettavissa kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin uhrin määritelmä vastaa muutoin tavanomaista muissakin EU-instrumenteissa, kuten uhridirektiivissä (2012/29/EU), omaksuttua määritelmää, mutta se kattaisi lisäksi sellaiset lapset, joille on aiheutunut haittaa, koska he ovat joutuneet todistamaan lähisuhdeväkivaltaa. Uhrin määritelmän laajentaminen sanotulla tavalla saattaa johtaa kansallisen lainsäädännön perusratkaisujen muuttamiseen tavalla, jota ei voida pitää täysin tarkoituksenmukaisena, mutta neuvotteluiden pyrkimyksistä huolimatta vaikuttaa siltä, että riittävän liikkumavaran säilyttäminen ei ole mahdollista. Siten Suomen on oltava valmis hyväksymään tällaisen laajennus.

Niin ikään uhrien tukipalveluita ja rikosten ennaltaehkäisyä koskevia säännöksiä (4 ja 5 luvut) on pääosin tarpeellisilla tavoilla täsmennetty ja joustavoitettu. Valtioneuvosto toteaa, että säännökset muodostavat kompromissiehdotuksessa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kokonaiskompromissia hyväksyä puheenjohtajavaltion laatiman kompromissiehdotuksen, vaikka kaikki Suomen neuvottelutavoitteet eivät ole toteutumassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

## **Pääasiallinen sisältö**

Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset suostumuksen puutteeseen perustuvan raiskauksen, naisten sukuelinten silpomisen sekä verkossa tapahtuvaa häirintää koskevien tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Direktiiviehdotuksessa säänneltäisiin myös rikosten uhrien oikeussuojan saatavuudesta, uhrien suojelua ja tukea koskevista

palveluista, rikosten ehkäisystä sekä eri toimijoiden koordinaatiosta ja yhteistyöstä. Komission direktiiviehdotuksen sisältöä on kuvattu tarkemmin U-kirjelmässä U 32/2022 vp.

Neuvottelujen kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Valtioneuvoston kannasta ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissaan esiin nostamista seikoista muun muassa seuraavat kysymykset on ehdotuksessa asianmukaisesti otettu huomioon:

- Direktiivin kriminalisointeja koskevat säännökset (6-10 art.) eivät keskeisiltä osiltaan ole ristiriidassa rikoslain säännösten kanssa, vaikkakin joiltain osin jouduttaneen tarkistamaan rikoslain säännöksiä direktiivin lopullisen sanamuodon valossa. Direktiivistä on myös poistettu edellytys säätää naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen kriminalisoinnista erillissäännöksellä, mikä mahdollistaa täytäntöönpanotavan osalta kansallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan.
- Rangaistusasteikkoja, koventamisperusteita ja vanhentumisaikaa koskeviin säännöksiin on saatu kansallista joustonvaraa eivätkä mainitut säännökset edellytä kajoamista rikoslain systematiikkaan. (12, 13 ja 15 art.)
- Direktiivin uhrien oikeuksia ja uhrien tukemista koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhreihin riippumatta heidän sukupuolestaan. Ehdotuksessa ei siten suljeta pois esimerkiksi muunsukupuolisten henkilöiden mahdollisuutta hyötyä uhrien oikeuksista, jos he joutuvat esimerkiksi lähisuhdeväkivallan uhreiksi.
- Säännös, joka koskee naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista tai lähisuhdeväkivaltarikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia koskevaa kieltoa siirtää uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranmaisille, on poistettu, joten säännöksestä ei aiheudu ongelmia Suomen viranomais-toiminnan rakenteiden näkökulmasta. (16 art. 5 kohta)
- Uhrin suojelutarpeiden tarvetta koskevaa arviointia on soveltamisalaltaan rajoitettu tarkoituksenmukaisuusperusteisesti ja menettelyä joustavoitettu. (18 art.)
- Tukipalveluiden tarjoamista ja uhrin tietojen siirtämistä tukipalvelulle koskevaa artiklaa on muutettu niin, että tuen tarjoaminen ja tietojen siirtäminen voidaan tehdä uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi. (20 art.)
- Uhrin aiempaa seksuaalista käyttäytymistä koskevia kysymyksiä, tutkimuksia tai todisteita koskevien kysymyksien sallittavuuden sääntely on muotoiltu pitkälti ns. Istanbulin sopimuksen (SopS 52 ja 53/2014) vastaavaa säännöstä (54 art.) vastaavalla tavalla, joka ei velvoita jäsenvaltioita säätämään nimenomaista todistus-oikeudellista ja näytön arviointia koskevaa säännöstä. (22 art.)
- Rikoksen tunnusmerkistön täyttävän materiaalin poistamista verkosta koskevaa sääntelyä on pelkistetty ja jäsenvaltioille on jätetty alkuperäistä ehdotusta enemmän joustavuutta sääntelyn toimeenpanemiseen. (25 art.)
- Vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä on yksinkertaistettu ja joustavoitettu ja korvausvaatimuksen esittämisen vanhentumisaikoja koskeva sääntely on poistettu kokonaan. (26 art.)
- Säännökset tukipalveluista ja rikosten ennaltaehkäisystä ovat muuttuneet kokonaisuudessaan joustavammiksi ja kansallisen järjestelmän kanssa yhteensopivammiksi. (4 ja 5 luvut)
- Direktiivin sanamuodot ovat muuttuneet myös yleisesti selkeämmiksi.

Muista Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta keskeisistä kysymyksistä voidaan mainita seuraavat:

- Oikeusperustaa koskevien kysymysten osalta työryhmässä on päädytty poistamaan raiskausta koskeva rikossäännös (5 art.), koska siihen liittyvää, ehdotettua oikeusperustaa on pidetty riittämättömänä. Vaikka Suomi on sisältönsä puolesta suhtautunut säännökseen myönteisesti ja pitänyt lähtökohtaisesti mahdollisena sen sisällyttämistä direktiiviin oikeusperustansa nojalla, on oikeusperustan riittämättömyydestä neuvotteluissa esitetty varteenotettavia näkökohtia.

- Uhrin määritelmää laajennetaan direktiivissä perinteisestä uhrin määritelmästä. Määritelmän mukaan uhreiksi katsottaisiin myös lapset, jotka ovat kärsineet vahinkoa todistettuaan lähisuhdeväkivaltaa.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Tavallinen lainsäädäntömenettely.

Asiassa on neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana ollut oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä. Neuvoston oikeuspalvelua pyydettiin tätä varten antamaan lausuntonsa.

Neuvotteluissa enemmistö on päätenyt kannalle, että SEUT 83 artiklan 1 kohdassa mainittu ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö koskee rikoksia, jotka ovat luonteeltaan hyväksikäyttör rikollisuutta. Siten artikla ei kata raiskausrikosta, jonka keskeinen tunnusmerkistökijä on seksuaaliväkivalta. Mahdollisena on toisaalta pidetty myös näkemystä, että hyväksikäytön määritelmää on kuitenkin tulkittu laajentavasti jo direktiivissä lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja seksuaalisesta riistosta tavoitteena suojella lapsia, neuvosto voi tulkita, että seksuaaliseen hyväksikäyttöön voi sisältyä muitakin seksuaaliväkivallaksi katsottavia rikoksia, kuten raiskaus. Enemmistö ei ole tätä näkemystä tukenut.

Naisten sukuelinten silpomista (6 artikla) on neuvotteluissa pidetty lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön sisältyvänä siltä osin kuin se vaikuttaa hyvin suurissa määrin alaikäisten lasten haavoittuvaan asemaan.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodon "tietokonerikos" on neuvotteluissa katsottu mahdollistavan tietokoneavusteista rikollisuutta koskevat vähimmäis säännöt, johon voi kuulua intiimin tai manipuloidun materiaalin luvaton jakaminen, verkkoahdistelu, verkkohäirintä ja väkivaltaan tai vihaan yllyttäminen verkon kautta. Tietokonerikosten osalta neuvotteluissa suuri enemmistö on katsonut oikeusperustan riittäväksi.

Liittymen syrjimättömyyden vaatimukseen neuvotteluissa on katsottu, että direktiiviehdotuksen 3-5 lukujen säännöksi en osalta tulee täsmentää, mihin uhriryhmiin säännöksiä sovelletaan, jotta uhrien erilainen kohtelu voidaan perustella asianmukaisesti ja jotta säännösten soveltamisalat ovat selkeitä. Tämän johdosta direktiiviin on tehty joitain tarpeellisia täsmennyksiä.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Vastuuvaliokunnat ovat LIBE, jossa raportoi ja on Evin Incir (SE, S&D) ja FEMM, jossa raportoi ja on Frances Fitzgerald (IE, EPP). Lausuntovaliokuntia ovat EMPL, BUDG ja JURI.

Tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, milloin asiaa käsitellään parlamentin täysistunnossa.

## **Kansallinen valmistelu**

Luonnos U-jatkokirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 8.-9.5.2023.

## **Eduskuntakäsittely**

U 32/2022 vp, LaVL 17/2022 vp, TyVL 7/2022 vp

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi aiheuttaisi muutoksia ainakin rikoslakiin (38/1889) ja esitutkintaa sekä rikosprosessia koskeviin lakeihin (mm. esitutkintalaki 805/2011). Muutoksia aiheutuisi myös sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin (460/2003). Lisäksi uhrin määritelmän laajentaminen edellä mainitulla tavalla aiheuttaa muutostarpeita vahingonkorvauslainsäädäntöön.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Saman pykälän 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat sosiaalihuoltoa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia. Direktiiviehdotuksen 27 ja 28 artikloissa tarkoitetut oikeuslääketieteelliset tutkimukset kuuluvat siis valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja muilta osin direktiiviehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat ehdotukset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

## Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin rikoslainsäädäntöä koskevilla säännöksillä tulee olemaan pääosin vähäisiä vaikutuksia Suomen rikosasian käsittelyä hoitavien viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten sekä julkisten oikeusavustajien toimintaan, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen.

Uhrien suojelun ja oikeussuojan saavuuden lisäksi, erityisesti artiklojen 18 ja 19 mukaisesti henkilökohtaisen arvioinnin toteuttamisesta uhrin suojelutarpeen ja tukitarpeiden määrittämiseksi aiheutuu resurssivaikutuksia toimivaltaiselle viranomaiselle. Nykyisessä uhridirektiiviin pohjautuvassa arviointimenettelyssä (esitutkintalain 11 luvun 9 a §) arvioidaan uhrin suojelutarpeita vain esitutkinnan ja asian oikeuskäsittelyn osalta. Ehdotus edellyttäisi vähintään seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien osalta nykyistä järjestelmällisempää väkivallan riskin arviointia, joka olisi tarvittaessa tehtävä yhteistyössä eri viranomaisten ja tukipalvelujen kanssa. Ehdotuksesta aiheutuisi henkilöstökustannuksia sisäministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille, erityisesti esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille. Sääntelystä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta jatkovalmistelussa.

Direktiivin uhrien tukemista sekä eri ammattilaisten pakollista koulutusta koskevilla säännöksillä tulee todennäköisesti olemaan joitain taloudellisia vaikutuksia. Vaikutus aiheutuu ainakin palveluiden resurssien riittävyyden varmistamisesta, riskiryhmien ja erityistarpeita omaavien uhrien tarpeiden huomioon ottamisesta tukipalveluissa sekä koulutus-toimenpiteistä.

## Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tarvittava määräenemmistö kompromissiehdotuksen hyväksymiseksi on saavutettavissa OSA-neuvoston kokouksessa 8.-9.6.2023.

**Asiakirjat**

KOM(2022) 105 lopullinen  
WK 6104/2023 INIT

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander (rikoslainsäädäntö)  
mia.spolander@gov.fi  
+358 295 150 332

Erityisasiantuntija Katja Repo (uhrien oikeudet ja uhrien tukeminen)  
katja.repo@gov.fi  
+358 295 150 085

**VAHVA-tunnus**

EU/698/2022

**Liitteet**      Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

**Viite**         Napsauta tähän ja kirjoita viite