

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

Eduskuntatunnus
U 32/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 8.3.2022 ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta. Ehdotusta on käsitelty Ranskan, Tšekin, Ruotsin ja nyt Espanjan puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeustyöryhmässä maaliskuusta 2022 lähtien. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023. Myös Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat heinäkuussa 2023.

Tähänastisissa trilogineuvotteluissa on keskitytty pääosin direktiiviehdotuksen 3–5 lukujen säännöksiin, jotka koskevat uhrien suojelua ja oikeuksia, uhreille annettavaa tukea ja ennaltaehkäisyä. Puheenjohtajamaa Espanjan tavoitteena on saada näiden lukujen osalta saavutetut kompromissit hyväksytyksi poliittisessa trilogissa marraskuussa 2023. Tämän jälkeen neuvotteluissa todennäköisesti siirrytään jäljellä oleviin lukuihin, jotka pitävät sisällään muun muassa uhrin määrittelmää sekä kriminalisointeja koskevat säännökset.

Tämä kirjelmä perustuu viimeisimpään neuvoston työryhmäasiakirjaan, Euroopan parlamentin mietintöön ja puheenjohtajamaan esittämiin viimeisimpiin kompromissiehdotuksiin.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä U 32/2022 vp. U-jatkokirjeessä UJ 9/2023 vp on käsitelty neuvostossa direktiiviehdotukseen neuvotteluiden aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Tässä kirjelmässä tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvottelujen kysymyksiä ja täydennetään Suomen kantoja trilogineuvottelujen loppuvaiheeseen. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa, milloin koko ehdotusta koskeva poliittinen yhteisymmärrys tulisi neuvoston hyväksyttäväksi. On mahdollista, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen lykkääntyy vuoden 2024 alkupuolelle.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmissä U 32/2022 vp ja UJ 9/2023 vp. Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti.

Valtioneuvosto katsoo, että uhrien suojelua ja oikeuksia, uhreille annettavaa tukea sekä ennaltaehkäisyä koskevan sääntelyn osalta trilogineuvottelut ovat menneet kokonaisuutena arvioiden Suomen kannalta oikeaan suuntaan. Niiltä osin kuin näihin säännöksiin on löydetty kompromissi Euroopan parlamentin kanssa, valtioneuvosto katsoo, että saavutetut kompromissit vastaavat riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita. Valtioneuvosto toteaa, että tähänastiset kompromissiratkaisut muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Mm. uhreille annettavaa erityistukea koskevaa sääntelyä voidaan pitää Suomen palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisena ja sääntely on sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi hyväksyä tähänastisissa trilogineuvotteluissa 3–5 lukujen säännöksiä koskevat Euroopan parlamentin kanssa saavutetut kompromissiratkaisut.

Jatkoneuvotteluiden osalta valtioneuvosto katsoo, että niiltä osin kuin uhrien suojelua ja oikeussuojaa, uhrien tukipalveluita ja rikosten ennaltaehkäisyä koskeviin ehdotuksiin ei ole vielä saavutettu kompromissiratkaisua Euroopan parlamentin kanssa, olennaista on pyrkiä edelleen turvaamaan neuvoston yleisnäkemyksessä saavutettu joustavuus.

Mitä tulee uhrin määritelmään, Suomi on hyväksynyt määritelmän osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia. Jatkoneuvotteluissa on pyrittävä vielä turvaamaan riittävä kansallinen liikkumavara ensisijaisesti säännösperustaisesti ja toissijaisesti johdantokappalelausumin. Viime kädessä ehdotus voidaan hyväksyä sellaisena kuin Suomi on sen jo yleisnäkemyksessä hyväksynyt.

Osana direktiiviehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen kohteena on ollut myös suostumuksen puuttumiseen perustuva säännös raiskauksesta. Suomen lainsäädäntöön sisältyy jo tällainen rangaistussääntely, eikä ehdotettu säännös näin ollen ole Suomen lainsäädännön kannalta sisällöllisesti ongelmallinen. Neuvotteluissa keskustelua on kuitenkin käyty siitä, kattaako direktiiviehdotuksen unionin toimi-

valtaa koskeva oikeusperusta myös tällaisen säännöksen antamisen. Tämä kysymys on tulkinnanvarainen. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis hyväksymään tällaisen säännöksen osana neuvottelukokonaisuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rikosten määrittelyssä noudatetaan rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvää tarkkarajaisuuden vaatimusta. Rangaistus- ja seuraamussäännösten tulee noudattaa välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimuksia. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää säilyttää riittävä kansallinen liikkumavara, ja uusien velvoitteiden tulee olla sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa ehdotukseen kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon hallitusohjelman uhrien asemaa ja oikeuksia koskevat painotukset.

Pääasiallinen sisältö

Uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta koskevat säännökset (3 luku) on muotoiltu puheenjohtajan kompromissiehdotuksissa niin, että ne ovat Suomen edellyttämällä tavalla edelleen keskeisiltä osin joustavia ja sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön kanssa. Myös uhrien tukipalveluita ja rikosten ennaltaehkäisyä koskevat säännökset (4 ja 5 luvut) ovat kompromissiehdotuksissa pääosin pysyneet täsmällisinä ja joustavina. Valtioneuvoston kannassa ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissa esiin nostetuista seikoista seuraavat kysymykset on puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa säilytetty yleisnäkemyksen mukaisena:

- Säännös, joka koskee naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista tai lähisuhdeväkivaltarikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia koskevaa kieltoa siirtää uhrin oleskelustatusta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille (16 art. 5 kohta) on yleisnäkemyksen mukaisesti edelleen poistettu kompromissiehdotuksesta.
- Tukipalveluiden tarjoamista ja uhrin tietojen siirtämistä tukipalvelulle koskeva 20 artikla on edelleen muotoiltu niin, että tuen tarjoaminen ja tietojen siirtäminen voidaan tehdä uhrin suostumuksesta riippuvaiseksi.
- Uhrin aiempaa seksuaalista käyttäytymistä koskevien kysymysten, tutkimusten tai todisteiden osalta 22 artiklan sanamuoto on pysynyt yleisnäkemyksen mukaisena. Valtioneuvosto on edellisessä U-jatkokirjelmässä (UJ 9/2023 vp) arvioinut, että muotoilu ei velvoita jäsenvaltioita säätämään nimenomaista todistusoikeudellista ja näytön arviointia koskevaa säännöstä. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa kyseiseen artiklaan liittyvään resitaaliin 37 on tehty täsmennys, jonka mukaan tiedot ja todisteet uhrin aikaisemmasta seksuaalisesta käyttäytymisestä voidaan sallia vain, kun se on tarpeen tietyn asiaan liittyvän kysymyksen arvioimiseksi tai puolustuksen oikeuksien toteuttamiseksi.
- Vahingonkorvausta koskeva 26 artikla on kompromissiehdotuksessa yleisnäkemyksen mukainen.

Valtioneuvoston kannassa ja eduskunnan valiokuntien lausunnoissa esiin nostettuihin seikkoihin liittyviä artikloja on muutettu puheenjohtajan kompromissiehdotuksissa seuraavasti:

- Uhrin suojelutarpeiden arviointia koskevaa 18 artiklaa on muutettu kompromissiehdotuksessa osittain yleisnäkemyksen sanamuodosta, mutta sanamuoto on edelleen joustava eikä ehdotuksen sisältö ole muuttunut merkittävästi yleisnäkemyksestä.
- Rikoksen tunnusmerkistön täyttävän materiaalin poistamista verkosta koskeva 25 artikla on pääosin yleisnäkemyksen mukainen. Euroopan parlamentti haluaa tuoda tekstiin takaisin yleisnäkemyksestä poistetun 2 kohdan tekstin, jossa mahdollistetaan väliaikaisten poistomääräysten antaminen.
- Uhreille annettavaa erityistukea koskevaan 27 artiklaan on tehty trilogineuvotteluissa muutoksia, mutta säännös on pysynyt joustavana.

Merkittävät trilogineuvotteluissa avoinna olevat kysymykset

Euroopan parlamentti ei ehdota laajennusta direktiiviehdotuksen 1 lukuun sisältyvään uhrin määritelmään, vaan sen ehdotus on saman sisältöinen komission alkuperäisen ehdotuksen kanssa. Neuvoston yleisnäkemyksessä uhrin määritelmää laajennettiin niin, että uhrin asemassa olisi myös lähisuhdeväkivaltaa todistanut lapsi.

Euroopan parlamentin ehdotuksiin sisältyy myös yleisnäkemyksestä poistettu 12 artiklan 3 kohta. Erotuksena komission alkuperäiseen ehdotukseen, parlamentin ehdotuksen sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 5 artiklassa tarkoitetun rikosentekijän on osallistuttava 38 artiklassa tarkoitettuun interventio-ohjelmaan viipymättä tuomion jälkeen. Lakivaliokunta huomautti lausunnossaan (LaVL 5/2023 vp, s. 9), että 38 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä 12 artiklan 3 kohdan kanssa ulottaa vaikutuksensa rangaistuksen täytäntöönpanon sisältöön, joka tähän saakka ei ole ollut EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kohde.

Komission ehdotus sisälsi vähimmäissäännökset suostumuksen puutteeseen perustuvan raiskauksen säätämisestä rangaistavaksi. Neuvoston työryhmässä tähän liittyvää komission ehdottamaa oikeusperustaa pidettiin riittämättömänä. Asiasta esitettiin neuvotteluissa vartenotettavia näkökohtia, joiden perusteella tätä koskeva rikossäännös poistettiin ehdotuksesta. Euroopan parlamentti on ehdottanut säännöksen palauttamista luonnokseen.

Euroopan parlamentti on kannassaan ehdottanut lisäksi useiden sellaisten seksuaalirikosten säätämistä rangaistavaksi, jotka eivät sisältyneet komission alkuperäiseen ehdotukseen. Näiden osalta ei ole vielä käyty trilogineuvotteluja eikä niistä ole keskusteltu neuvoston työryhmässä.

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.

Oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty U-kirjelmässä U 32/2022 vp. sekä U-jatkokirjeessä UJ 9/2023 vp.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti hyväksyi kantansa heinäkuussa 2023 (2022/0066/COD).

Vastuuvaliokunnat ovat kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasiain valiokunta, jossa raportoija on Evin Incir (SE, S&D), sekä naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta, jossa raportoija on Frances Fitzgerald (IE, EPP). Lausuntovaliokuntia ovat työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta, oikeudellisten asioiden valiokunta sekä budjettivaliokunta.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 17.11.–20.11.2023.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä (U 32/2022 vp) ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 17/2022 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 7/2022 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 86/2022 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

U-jatkokirjeestä UJ 9/2023 vp on antanut lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 5/2023 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 9/2023 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 20/2023 vp, jonka mukaan valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjelmässä U 32/2022 vp sekä U-jatkokirjeessä 9/2023 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä U 32/2022 vp sekä U-jatkokirjeessä 9/2023 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

KOM(2022) 105 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

Erityisasiantuntija Sofia Söderholm (uhrien oikeudet ja uhrien tukeminen)
sofia.soderholm@gov.fi
+358 295 150 034

VAHVA-tunnus

EU/698/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite