

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta (U 44/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sofia Söderholm, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Katariina Simonen, sisäministeriö
- asianaajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Rikosuhripäivystys

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 12.7.2023 antanut ehdotuksen (COM(2023) 424 final) rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta. Direktiiviehdotukseen sisältyvät säännökset koskevat uhrien tiedonsaantia ja rikosten ilmoittamista, uhrien pääsyä tuen piiriin, uhrien erityisiä tuki- ja suojelutarpeita, uhrien osallistumista rikosprosessiin ja uhrien tehokkaita oikeussuojakeinoja. Direktiiviehdotus sisältää myös eräitä sähköisiin viestintävälineisiin sekä vammaisten uhrien oikeuksia liittyviä ehdotuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2023 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä kehittää rikoksen uhrien oikeuksia ja asemaa, ja kannattaa rikoksen uhrien oikeuksien suojelun vahvistamista myös Euroopan unionin tasolla. Direktiiviehdotuksella voidaan tältä osin edistää myös uhrin aseman kehittämiseen liittyvien pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvosto katsoo, että uhrin aseman kehittämisessä erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien uhrien asemaan sekä uhrin lisäkäsityksen välttämiseen ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemiseen. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ehdotuksella pyritään myös näihin tavoitteisiin.

Ehdotukset vastaavat osittain naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen (COM(2022) 105 final) sisältämää sääntelyä. Siltä osin kuin direktiiviehdotukset sisältävät samanlaista sääntelyä, neuvotteluissa tulee ottaa huomioon kyseistä direktiiviehdotusta koskeissa neuvotteluissa tehty ratkaisut.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida ehdotuksia sekä suhdetta Suomen palvelujärjestelmiin huolellisesti ja tarkoituksenmukaisuusperustaisesti. Ehdotusten yksityiskohtia tulee harkita ja on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sääntely on selkeää, tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän sekä kansallisen lainsäädännön kanssa. Ehdotettuja säännöksiä, kuten uhrin yhteystietojen välittämistä tukipalveluihin, tulee arvioida myös tietosuojavaatimusten kannalta ja jatkovalmistelussa tulee vielä varmistaa säädösehdotusten yhdenmukaisuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Erityisesti valtioneuvosto pitää tärkeänä arvioida uhrin suoje- lu- ja tukitarpeiden arviointia koskevia ehdotuksia tarkemmin. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että arvioinnista aiheutuvat velvoitteet eivät ole liian laajoja ja että arvioinnin toteuttamisesta ei aiheudu viranomaisille ja muille tahoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti uhrille suoritettavaa vahingonkorvausta koskeviin ehdotuksiin komission ehdottamassa muodossa. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että direktiivi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään. Lisäksi neuvotteluissa tulee pyrkiä ratkaisuihin, jotka eivät edellytä kansallisen rikosvahinkolainsäädännön perusratkaisuiden muuttamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksen tavoitteet

Komission ehdotuksessa on kyse rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin 2012/29/EU (jäljempänä uhridirektiivi) muuttamisesta. Uhridirektiivi on hyväksytty vuonna 2012 ja sitä on sovellettu marraskuusta 2015 lähtien Tanskaa lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa. Uhridirektiiviä ei ole muutettu sen voimaantulon jälkeen. Uhridirektiivi on yleinen, kaikkia rikoksen uhreja koskeva säädös, jossa vahvistetaan rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suoje-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2023 vp

lua koskevat vähimmäisvaatimukset. Uhridirektiiviä täydentää alakohtainen sääntely, joka perustuu uhridirektiiviin ja jota sovelletaan mainitun direktiivin lisäksi.

Komission ehdottamat säännökset koskevat uhrien tiedonsaantia ja rikosten ilmoittamista, uhrien pääsyä tuen piiriin, uhrien erityisiä tuki- ja suojelutarpeita, uhrien osallistumista rikosprosessiin ja uhrien tehokkaita oikeussuojakeinoja. Direktiiviehdotus sisältää myös eräitä sähköisiin viestintävälineisiin sekä vammaisten uhrien oikeuksiin liittyviä ehdotuksia. Komission tekemän arvioinnin mukaan uhridirektiivin positiivisista vaikutuksista huolimatta sen soveltamiseen liittyy tiettyjä ongelmia, joihin on tarkoitus puuttua annetulla ehdotuksella. Direktiivin soveltamisessa ja uhrien asemassa on vielä paljon eroja jäsenvaltioiden välillä.

Direktiiviehdotuksen yleisenä tavoitteena on edistää hyvin toimivaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta EU:ssa. Ehdotuksen erityisenä tavoitteena on parantaa merkittävästi uhrien tiedonsaantia, parantaa suojelutoimenpiteiden mukauttamista uhrien tarpeisiin haavoittuvassa asemassa olevien uhrien turvallisuuden varmistamiseksi, parantaa haavoittuvassa asemassa olevien uhrien mahdollisuutta saada erityistukea, edistää uhrien osallistumista rikosoikeudellisiin menettelyihin sekä helpottaa mahdollisuutta saada korvaus rikoksentekijältä sekä kansallisissa että rajat ylittävissä tapauksissa.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Valiokunnan mielestä on tärkeää kehittää rikosten uhrien asemaa, ja tähän tarvitaan toimia myös Euroopan unionin tasolla.

Valiokunta käsittelee seuraavassa erityisesti rikosilmoituksen tekemistä, uhrien tarpeiden selvittämistä sekä rikosasian ja vahingonkorvausasian käsittelyä koskevia komission ehdotuksia.

Rikosilmoituksen tekeminen

Komissio ehdottaa direktiiviin lisättäväksi uuden 5 a artiklan rikosilmoituksen tekemisestä. Artikla sisältäisi säännöksen ilmoituksen tekemisestä helposti ja saavutettavasti viestintäteknologioiden kautta sekä säännöksen rikosepäilyistä ilmoittamisesta. Artiklassa säädettäisiin myös tilanteista, joissa lapset ilmoittavat rikoksista, sekä rikosilmoituksen tekemisestä säilöönottotilaisissa.

Rikosilmoitus on Suomessa nykyisin mahdollista tehdä poliisille joko puhelimitse, henkilökohtaisesti poliisilaitoksella käymällä tai käyttämällä sähköistä rikosilmoitusjärjestelmää. Suomessa rikoksesta voi ilmoittaa poliisille kuka tahansa. Ilmoituksen kirjaamisen kynnys on säädetty esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 1 §:ssä hyvin matalaksi niin, että poliisi kirjaa ilmoituksen asiasta, jota ilmoittaja pitää rikoksena. Poliisille voi antaa useilla eri tavoilla myös rikoksiin liittyviä vihjeitä. Vihjeitä voi antaa myös nimettömänä. Matalan ilmoittamiskynnyksen on katsottu edistävän rikosten ilmituloa.

Lasten tekemien rikosilmoitusten kirjaamiseksi poliisin henkilökunnasta löytyy erityisesti lasten ja muiden haavoittuvien ryhmien ja rikosten uhrien puhuttamiseen sekä kohtaamiseen varta vasten koulutuksen käyneitä osaajia. Myös silloin, kun lapsen kohdistuvasta rikoksesta tekee ilmoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2023 vp

tuksen joku muu kuin lapsi itse, koulutetut henkilöt tarvittaessa täydentävät rikosilmoituksen tietoja lasta puhuttaessaan.

Artiklaehdotus sisältää myös säännökset säilöönottotiloissa, kuten vankiloissa, tapahtuneiden rikosten ilmoittamisesta. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, jäljempänä säilöönottolaki) 7 §:ssä säädetään säilöön otetun ulkomaalaisen oikeudesta käyttää puhelinta sekä hallitsemiaan sähköisiä viestintä- ja tallennelaitteita säilöönoton aikana. Jos säilöön otetulla ulkomaalaisella ei ole omaa puhelinta, hän voi käyttää yhteydenpitoon säilöönottoyksikön yleisöpuhelinta aiheutuneita kustannuksia vastaan. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on varaton, säilöönottoyksikkö järjestää hänelle mahdollisuuden ottaa yhteyttä lain 6 §:ssä tarkoitettuihin tahoihin. Selvityksen mukaan direktiiviehdotuksesta saattaa mahdollisesti aiheutua tarvetta täsmentää mainitun 6 ja 7 §:n sääntelyä.

Valiokunnan saamassa selvityksessä arvioidaan komission ehdottaman 5 a artiklan 1-4 kohdan edellytysten täyttyvän jo nykyään Suomessa pitkälti eikä lainsäädännön muutostarpeita ole tässä vaiheessa tunnistettu lukuun ottamatta edellä mainittua mahdollista tarvetta täsmentää säilöönottolain 6 ja 7 §:n sääntelyä.

Artiklaehdotuksen 5 kohdassa edellytetään varmistamaan, että rikoksista ilmoittavaan uhriin yhteydessä olevia viranomaisia kielletään siirtämästä uhrin oleskeluoikeutta koskevia henkilötietoja maahanmuuttoviranomaisille vähintään siihen asti, kunnes 22 artiklassa tarkoitettu ensimmäinen henkilökohtainen arviointi on saatu tehtyä. Valiokunta toteaa, että Suomessa toimivaltaisista maahanmuuttoviranomaisista ovat Maahanmuuttoviraston lisäksi poliisi ja Rajavartiolaitos. Ehdotettua sääntelyä on siten syytä tarkastella vielä lähemmin ja tehdä tarkempaa vaikutustenarviointia.

Uhrin tukitarpeiden selvittäminen

Uhridirektiivin 22 artiklaa koskevalla muutosehdotuksella laajennettaisiin artiklassa säädettyä uhrin suojelutarpeen arviointimenettelyä koskettamaan myös uhrin tukitarpeiden selvittämistä. Suojelutarpeiden arvioinnista säädetään esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 9 a §:ssä.

Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheutonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko 2 momentissa luetellut suojelutoimenpiteet tarpeen. Arviointia tehtäessä on otettava huomioon asianomistajan itsensä käsitys toimenpiteiden tarpeellisuudesta. Syyttäjää on kuultava erityisen suojelun tarpeesta ja toimista, mikäli asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet tai rikoksen laatu sitä edellyttävät. Pykälässä säädetään kuitenkin vain asianomistajan suojelutarpeista rikosprosessin aikana, eikä siinä varsinaisesti arvioida uhrin tarvetta saada tukipalveluja tai uhrin tukea koskevia yksilöllisiä tarpeita.

Kuitenkin esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on tiedusteltava asianomistajalta, suostuuko hän yhteystietojensa välittämiseen asianomistajien tukipalveluiden tarjoajalle, ja asianomistajan suostuessa siihen välitettävä yhteystiedot ilman aiheutonta viivytystä, jos asianomistajan 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa taikka rikoksen luonne tai asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet sitä muuten edellyt-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2023 vp

tävät. Mainitun 3 momentin laajan sanamuodon voisi myös katsoa edellyttävän esitutkintaviranomaisen arviointia uhrin tukitarpeiden osalta (ks. myös HE 66/2015 vp, s. 38—39).

Valiokunta katsoo, että 22 artiklaa koskeva ehdotus edellyttää tarkempaa arviointia siitä, täyttäisikö esitutkintalaki nykyisellään uuden tukitarpeiden arviointia koskevan vaatimuksen vai onko lakimuutos tarpeen. Käytännössä poliisi jakaa asiakaspalvelutilanteissa tietoa tukipalveluista sekä ohjaa suojelutarpeen arvioimisen lisäksi henkilöitä Rikosuhripalveluun heidän suostumuksellaan. Rikosuhripalvelussa arvioidaan tarkemmin, mitä tukipalveluita poliisin sinne ohjaama henkilö tarvitsee.

Ehdotetun 22 artiklan mukaan arviointi olisi tehtävä kaikenlaisten rikosten uhrien osalta, kun uhri ottaa ensimmäisen kerran yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin. Nykyisin asianomistajan suojelutarpeen arviointi tehdään pääosin henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa. Ehdotuksen mukaan esitutkintaviranomaisen ensimmäisen arvioinnin jälkeen tulee tehdä erityisten tuki- ja suojelutarpeiden jatkoarviointi uuden 26 a artiklan mukaisesti viranomaisten yhteistyössä menettelyn vaiheesta ja uhrin yksilöllisistä tarpeista riippuen. Valiokunta toteaa, että ehdotuksesta aiheutuisi nykyistä laajempia velvoitteita sekä resurssivaikutuksia toimivaltaisille viranomaisille. Ehdotuksesta arvioidaan syntyvän myös koulutustarpeita. Saadun selvityksen mukaan, mikäli asianomistajan suojelutarpeen arviointi tehdään tulevaisuudessa kaikkien tapausten tutkinnassa, tarkoittaa se reilusti yli 200 000 arvioinnin määrällistä kasvua. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyyn olisi tarkoituksenmukaista jättää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan yksinkertaisissa rikosasioissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että poliisin lisäksi muita esitutkintaviranomaisia Suomessa ovat rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset. Niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Direktiiviehdotuksen vaikutukset näitä esitutkintaviranomaisia koskevaan lainsäädäntöön tulee myös arvioida.

Rikosasian ja vahingonkorvausasian eriyttäminen

Uhridirektiivin 16 artikla koskee uhrin oikeutta saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa päätös, jolla rikoksentekijä veloitetaan korvauksen maksamiseen. Komissio ehdottaa artiklaa muutettavaksi muun muassa siten, että siitä poistettaisiin voimassa olevan artiklan poikkeus rikosasian ja vahingonkorvausasian eriyttämisestä omiksi prosesseikseen, jos korvauspäätös kansallisen oikeuden mukaan tehdään toisessa oikeudellisessa menettelyssä (1 kohta). Komission ehdotus merkitsee sitä, että eriyttäminen ei olisi enää mahdollinen, vaan jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että uhrilla on oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, pääsääntöisesti uhrin vahingonkorvausvaatimukset voidaan Suomessa käsitellä rikosasian käsittelyn yhteydessä (oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 1 §). Joissakin tilanteissa vahingonkorvausasia voidaan kuitenkin erottaa käsiteltäväksi omassa prosessissaan (oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 3 §). Tämä voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun vahingonkorvausasian käsittely muodostuu

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2023 vp

huomattavan laajaksi suhteessa rikosasian käsittelyyn, jolloin rikosasian käsittely ja siten myös ratkaisu tarpeettomasti pitkittyy, mikä voi olla ongelma erityisesti silloin, kun rikoksentekijä on vangittu. Lisäksi vahingonkorvausvaatimuksen ratkaiseminen voi edellyttää huomattavasti enemmän selvittämistä ja erilaista näyttöä kuin syyteasia. Näin ollen velvollisuus käsitellä vahingonkorvausasia kaikissa tapauksissa samassa yhteydessä rikosasian kanssa voisi johtaa prosessien pitkittymiseen, rikosvastuun toteutumisen viivästymiseen ja prosessin osapuolienkin kannalta ei-toivottuihin lopputuloksiin. Valiokunta toteaa, että rikosprosessin joutuisuus on olennaista kaikkien osapuolten kannalta.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää valtioneuvoston erittäin varauksellista suhtautumista 16 artiklaa koskevaan komission ehdotukseen perusteltuna. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että direktiivi sallii jatkossakin vahingonkorvausasian käsittelemisen rikosasian käsittelystä erillään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 7.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Sanna Antikainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne