

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta

Eduskuntatunnus
U 14/2024 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä huhtikuusta 2024 alkaen. Puheenjohtajavaltio Unkarin tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyks oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 12–13.12.2024. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Tämä kirjelmä perustuu puheenjohtajamaa Unkarin viimeisimpään neuvotteluehdotukseen (14.11.2024).

Suomen kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 14/2024 vp:n yhteydessä muodostettuja, kantojaan seuraavasti osallistuaakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa.

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 epätasällisia vähimmäissääntöjä rikosten määrittelystä on neuvotteluissa saatu täsmennettyä. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää pyrkiä säilyttämään riittävä kansallinen liikkumavara ja varmistamaan, että uudet velvoitteet tulisivat olemaan mahdollisimman pitkälle yhteensovitetavissa 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.

Pääasiallinen sisältö

Direktiivin muutosehdotuksen tarkoituksena on tehostaa lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston torjumista varmistamalla, että teknologinen kehitys on huomioitu sekä kriminalisoinneissa mahdollisina lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tekotapoina että keinoina tutkia ja selvittää näitä rikoksia. Lisäksi direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, vahvistaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää osapuolten välistä yhteistyötä rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa niin kansallisesti kuin jäsenvaltioiden välilläkin.

Alkuperäisen ehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä (U 14/2024 vp).

Direktiiviehdotukseen neuvotteluissa tehdyt keskeisimmät muutokset

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

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

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 johdantosaan, koska osa jäsenvaltioista vastustaa velvoitetta perustaa raiskaussäännös olenaisilta 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.

Rikosten määritelmät ja rangaistustasot

Direktiiviin on ehdotettu sisällytettäväksi kolme uutta rikoksen määritelmää. 5a artikla velvoittaisi kriminalisoimaan tekoja, jotka liittyvät neuvoihin ja ohjeisiin lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten tekemiseksi. 7 artiklassa velvoitettaisiin kriminalisoimaan pääsyn hankkiminen reaaliaikaiseen suoratoistoon, jossa esitetään lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa tai seksuaalista riistoa. 8 artikla koskee sellaisen tietoyhteiskunnan palvelun hallinnoimista ja ylläpitämistä, joka helpottaa lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten tekemistä. Näiden artiklojen sisältämiä laaja-alaisia ja osittain epätasällisiä vähimmäisääntöjä rikosten määrittelystä 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.

Raskauttavat seikat ja oikeushenkilön rangaistusvastuu

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.

Vanhentumisajat ja vahingonkorvausvastuu

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 vanhentumissäätelystä on luovuttu.

Rikostaustan selvittäminen

Voimassa olevan direktiivin 2011/93/EU 12 artiklassa veloitetaan 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 kuitenkaan ole saatu, joskin velvollisuutta on 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.

Ilmoittamisvelvollisuus rikoksista ja yhteensopivuus muun EU-sääntelyn kanssa

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 nimellinen ilmoitusvelvollisuus on ehdotettu poistettavaksi. Voimassa olevan direktiivin 17 artiklan tavoin ehdotettu artikla edellyttää kuitenkin sitä, etteivät kansalliset salassapitoa ja ammattisalaisuutta koskevat säännökset estä ilmoittamista lapseen kohdistuvasta seksuaalirikoksesta. Suomi on pyrkinyt saamaan tähän vastaavanlaisen oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta ja rippisalaisuutta koskevan poikkeuksen kuin naiseen 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, mutta johdanto-osaan on lisätty maininta, joka sallisi vastaavanlaisen poikkeuksen kuin NKV-direktiivi.

Erityisesti uhrien oikeuksia ja tukea koskevia ehdotuksen artikloja on muutettu vastamaan paremmin uhridirektiivin (2012/29/EU) ja sen muutosehdotuksen (U 44/2023 vp) sekä NKV-direktiivin vastaavaa sääntelyä, mutta neuvotteluissa on huomioitu ehdotuksen yhteensopivuus myös muun EU-sääntelyn kanssa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Myös nyt muutettava direktiivi 2011/93/EU annettiin näiden oikeusperustojen nojalla.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa (EP) vastuuvaiokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa asian esittelijä on Jeroen Lenaers (EPP). Ehdotusta käsittelevät lisäksi kulttuurin ja koulutuksen valiokunta (CULT), naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta (FEMM) ja oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI).

Esittelijän raporttiluonnos on annettu huhtikuussa 2024.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjeluonnosta on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 20.–21.11.2024.

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä U 14/2024 vp ovat antaneet lausuntonsa lakivaiokunta (LaVL 10/2024 vp), hallintovaiokunta (HaVL 8/2024 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaiokunta (TyVL 5/2024 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 51/2024 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Lakivaiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti liian pitkälle menevään EU:n rikosoikeudelliseen sääntelyyn, kriminalisointivelvoitteiden alan tarkemman määrittelytarpeeseen, rangaistusten suhteellisuuteen, oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevan sääntelyn riittävän liikkumavaran turvaamiseen ja yhdenmukaisuuteen muiden direktiivien velvoitteiden kanssa, riittävän liikkumavaran varmistamiseen raskauttavia seikkoja koskevissa velvoitteissa sekä vanhentumisaikojen tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseen.

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevasta velvoitteesta lakivaiokunta katsoi, että ehdotettuun artiklaan tulee pyrkiä saamaan riittävästi joustavuutta ja liikkumavaraa, jotta asiasta voidaan säätää kansallisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotukseen sisältyvistä velvoitteista aiheutuisi muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Keskeisimmät muutostarpeet johtuvat rikoksenteke-oppaisiin ja -neuvoihin liittyvien tekojen kriminalisointivelvoitteen sisältävästä 5a artiklasta, rikostaustan selvittämistä koskevasta 12 artiklasta, oikeushenkilöiden seuraamuksia koskevasta 14 artiklasta, vanhentumisaikoja koskevasta 16a artiklasta sekä mahdollisesti rikoksista ilmoittamista koskevasta 17 artiklasta.

Direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön on arvioitu U-kirjelmässä U 14/2024 vp.

Direktiiviehdotuksessa on kysymys rikoslainsäädännöstä, joka kuuluu osin maakunnan ja osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12, 13 ja 25 kohtien ja 27 §:n 22, 23, 24, 29 ja 30 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 14/2024 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Osa jäsenvaltioista on kannattanut komission ehdotuksen mukaisen suostumuksen puuttumiseen perustuvan suojaikärajan ylittäneitä lapsia koskevan raiskaussäännöksen sisällyttämistä direktiiviin. Toisaalta osa jäsenvaltioista vastustaa tavoitetta, koska katsovat, että raiskauksen määritelmä tulee jättää kansallisen lainsäätäjän ja tuomioistuinten harkinnan varaan.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossaan (SuVL 14/2023 vp) suuri valiokunta totesi seuraavaa:

”Lakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta tukee sitä, että suostumuksen puutteeseen perustuva raiskaus säädetään komission esittämällä tavalla direktiivissä rangaistavaksi. Kuten lakivaliokunta toteaa, Suomen lainsäädäntöön sisältyy jo tällainen rangaistus-sääntely, eikä ehdotettu säännös ole Suomen lainsäädännön kannalta sisällöllisesti ongelmallinen, kunhan huolehditaan siitä, ettei EU:n perussopimusten sisältämää aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevaa oikeusperustaa tulkita tulevaisuudessa laajentavasti. Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi määrätietoisesti yhteistyössä muiden samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa edistää neuvotteluissa ja muissa yhteyksissä esitetyn kaltaisen säännöksen sisällyttämistä EU-tason lainsäädäntöön.”

Useiden jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi NKV-direktiiviin ei sisällytetty suostumuksen puuttumiseen perustuvaa raiskaussäännöstä. Direktiivin hyväksymisen yhteydessä Suomi liittyi tiettyjen muiden jäsenvaltioiden kanssa (Itävalta, Kroatia, Kypros, Kreikka, Italia, Latvia, Luxemburg, Puola, Romania, Slovenia, Espanja) Ruotsin koordinoimaan yhteislausuman, jossa pidetään valitettavana suostumuksen puuttumiseen perustuvan raiskaussäännöksen jäämistä pois direktiivistä.

Asiakirjat

U-jatkokirjeen valmistelu perustuu viimeisimpiin käytettävissä olleisiin puheenjohtajavaltion neuvotteluasiakirjoihin.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Kristiina Koivukari, +358 2951 50185

VAHVA-tunnus

EU/445/2024

Liitteet

Viite