

## **Perusmuistio: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suoje- lua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun di- rektiivin 2012/29/EU muuttamisesta**

Eduskuntatunnus  
U 44/2023 vp

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio antoi 12.7.2023 ehdotuksen rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun direktiivin 2012/29/EU muuttamisesta (COM(2023) 424 final), jäljempänä uhridirektiivi.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston rikosoikeustyöryhmässä (COPEN) syyskuusta 2023 lähtien. Puheenjohtajavaltio Belgian tavoitteena on hyväksyä ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.6.2024. Tämän jälkeen neuvostolla olisi valmius ryhtyä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa mahdollisesti hyväksyttävän yleisnäkemysten tekstiä ei ole vielä käytettävissä. Tässä perusmuistiossa tarkastellaan neuvottelutilanteen valossa Suomen kannalta keskeisimmiksi arvioituja kysymyksiä, joiden osalta on katsottu tarpeelliseksi täydentää aiempia kantoja. Perusmuistio on tehty viimeisimpien puheenjohtajavaltion asiakirjojen pohjalta.

### **Suomen kanta**

*Valtioneuvosto on muodostanut näkemysensä direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 44/2023 vp, jota valtioneuvosto täydentää tällä U-jatkoselvityksellä seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen neuvotteluihin:*

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus on neuvottelujen aikana kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä muutoksena sitä, että neuvotteluiden aikana direktiiviehdotuksesta on poistettu vahingonkorvausta koskeva säännös (16 artikla), johon Suomi suhtautui erittäin varauksellisesti. Valtioneuvosto pitää pääsääntöisesti hyvinä myös muita ehdotukseen tehtyjä muutoksia, esimerkiksi uhrien muutoksenhakumahdollisuutta koskeva säännös (10 b artikla) on edennyt Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaan. Suomi on neuvotteluissa johdonmukaisesti tuonut esiin, että ehdotuksen 10 b artiklan tarkoitus antaa uhreille ehdoton muutoksenhakumahdollisuus artiklassa tarkoitettuihin päätöksiin kesken oikeudenkäynnin on vastoin kansallisen prosessilainsäädännön perusratkaisuja. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että artiklaa on joustavoitettu ja muutettu siten, että säännökset ovat alkuperäistä ehdotusta helpommin yhteen sovitettavissa kansalliseen lainsäädäntöön ja katsoo, että puheenjohtajan viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että direktiiviehdotuksessa on kohtia, joiden sisältöä on selvennettävä neuvotteluissa. Henkilökohtaista arviointia koskevan sääntelyn sisältämää liikkumavaraa muun muassa esitutkintaviranomaisten suorittaman tukitarpeiden arvioinnin osalta tulisi vielä neuvotteluissa selventää. Lisäksi on selkeytettävä psykologisen tuen piiriin ohjaamista koskevaa velvoitetta. Valtioneuvoston tulkinta artiklasta on, että se jo nyky muodossaan kuitenkin sallisi jäsenvaltion harkinnan siitä, kuinka laajasti esimerkiksi esitutkintaviranomaisten tulisi tehdä tukitarpeiden arviointia. Valtioneuvosto voi näin ollen neuvottelutilanteeseen nähden hyväksyä myös ehdotetut säännökset sellaisenaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että henkilökohtaista arviointia koskeva sääntely on tietosuoja sääntelyn mukaista. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen suhde puolustuksen oikeuksien toteutumiseen on huomioitava direktiivineuvotteluissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tässä direktiivissä ei aseteta uusia velvoitteita sähköiseen tunnistamiseen liittyen.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi edellä mainittujen seikkojen sekä kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

## **Pääasiallinen sisältö**

Neuvottelujen kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia. Tässä esitetty kuvaus pääasiallisesta sisällöstä perustuu puheenjohtajan viimeisimpiin asiakirjoihin.

### *Uhrien tiedonsaanti ja rikosten ilmoittaminen*

Uhrien tukipuhelinta koskevaan 3 a artiklaan on lisätty joustoa hyödynnettävien teknologioiden osalta sekä tarkennettu kielivalikoimaa koskevaa vaatimusta rajaamalla se jäsenvaltion virallisiin kieliin. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä siihen, että puhelinpalvelua olisi saatavilla myös muulla eniten käytetyllä kielellä. Rikosten ilmoittamista koskevaa 5 a artiklaa on linjattu vastaamaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta annetussa direktiivissä hyväksytyt ratkaisuja. Kyseisen direktiivin tavoin myös uhridirektiiviä koskevasta ehdotuksesta on poistettu uhrin oleskeluoikeutta koskevien henkilötietojen siirtoa koskeva 5 kohta.

Kansallisia toimintakäytänteitä koskevan 26 a artiklan sanamuotoja on joustavoitettu ja yksinkertaistettu. Toimintakäytänteiden uudelleentarkastelu tulisi tehdä tarpeen vaatiessa määräajoin tehtävän tarkastelun sijaan. Johdantokappaleesta on poistettu viittaukset lain-säädännöllisiin toimenpiteisiin sekä selvennetty, että toimintakäytänteet eivät saisi rajoittaa jäsenvaltioissa jo olemassa olevia yhteistyön muotoja.

#### *Uhrien pääsy tuen piiriin*

Uhrien tukipalveluja koskevan 8 artiklan uuden 6 kohdan velvoitetta säilyttää tukipalvelut toimintakykyisenä kriisiaikana on kevennetty. Uhrien tukipalveluista saatavaa tukea koskevaa 9 artiklaa on selkeytetty psykologisen tuen tarjoamiseen liittyen. Artikla on muotoiltu niin, että se ei aseta yleisille tukipalveluille velvoitetta tarjota psykologista tukea. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, kenellä on velvollisuus ohjata uhri psykologisen tuen piiriin. Lapsille kohdennettuja ja yhdennettyjä tukipalveluita koskevaa 9 a artiklaa on joustavoitettu. Tukea tulisi tarjota lapsen yksilöllisen tarpeen mukaisesti, eikä artiklan palveluita tarvitsisi tarjota samoissa tiloissa.

#### *Uhrien erityiset tuki- ja suojelutarpeet*

Yksityisyyden suojaa koskevan 21 artiklan uutta 3 kohtaa on muutettu niin, että osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttamatta jättäminen rikoksenteijälle perustuisi toimivaltaisen viranomaisen arvioon. Arvion kohteena olisi yhtäältä riski uhrin tai kolmannen henkilön altistumisesta uhalle tai väkivallalle ja toisaalta totuuden selvittäminen sekä puolustuksen oikeuksien toteutuminen.

Uhrin henkilökohtaista arviointia koskevaan 22 artiklaan on saatu joustavuutta ja arvioinnin sisältöä ja käytännön toteutusta on selitetty artiklaan liittyvässä johdantokappaleessa. Direktiiviehdotuksessa on tarkennettu, että henkilökohtainen arviointi tapahtuisi kaksiporaisesti sisältäen ensivaiheen arvioinnin ja sen perusteella määräytyvän jatkoarvioinnin. Mainittu perustuu uhrin yksilöllisiin tarpeisiin, ja henkilökohtaisen arvioinnin käytännön järjestäminen määriteltäisiin 26 a artiklassa tarkoitetuissa toimintakäytänteissä. Lisäksi artiklan henkilötietoja koskevaa sääntelyä on tarkennettu, kun artiklasta on poistettu viittaus rikosenteijän ominaispiirteisiin. Artikla edellyttäisi kuitenkin edelleen rikosenteijästä aiheutuvan riskin huomioimista. Keskeisten kansainvälisten rikosten käsite on avattu tekemällä viittaus Kansainvälisen sotarikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluviin rikoksiin.

Kysymys puolustuksen oikeuksien toteutumisesta henkilökohtaisen arvion osalta ei sinänsä liity suoraan uhridirektiivin muutosehdotukseen vaan kansalliseen asiakirjajulkisuutta koskevaan sääntelyyn. Muutosehdotus ei esimerkiksi pidä sisällään säännöstä, jossa kielletäisiin arvion antaminen epäillylle. Sisäministeriön suojelutarpeen arviointimenettelyn käsikirjassa (sisäministeriön julkaisu 14/2016, s. 13 alkaen) on avattu nykyään-telyn mukaisen arvioinnin julkisuutta sekä yleisö- että asianosaisjulkisuuden näkökulmasta.

Suojelua rikosoikeudellisten menettelyjen aikana koskevan 23 artiklan uutta 4 kohtaa on joustavoitettu ja kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin on sisällytetty myös muiden kuin lainvalvontaviranomaisten tarjoama fyysinen suojele.

#### *Osallistuminen rikosprosessiin ja tehokkaat oikeussuojakeinot*

Tuomioistuimessa tarjottavaa apua koskevaa 10 a artiklaa on muutettu niin, että artikla koskee selkeämmin oikeutta saada tuomioistuimen tiloissa yleistä tietoa rikosasian oikeudenkäyntiin liittyvistä käytännön järjestelyistä sekä emotionaalista tukea. Tiedon ja tuen tarjoaminen on liitetty uhrin henkilökohtaiseen tarpeeseen. Artiklaan liittyvän johdantokappaleen mukaan tietoa ja tukevat voivat tarjota esimerkiksi tuomioistuimen henkilökunta tai

vapaaehtoiset. Artiklassa tarkoitettun avun ja tuen tarjoaminen ei edellytä lisätilojen tarjoamista tai uhrien tukipalvelujen pysyvää läsnäoloa tuomioistuimen tiloissa.

Oikeudenkäyntimenettelyn aikana tehtyjen päätösten uudelleentarkastelua koskevaa 10 b artiklaa on rajattu koskemaan 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä koskevia päätöksiä ja artiklassa olisi tulkkauksen ja käännöksen osalta informatiivinen viittaus direktiivin 7 artiklaan. Artiklaa koskevaan johdantokappaleeseen lisättäisiin nykyistä johdantokappaletta 35 vastaava kirjaus, jonka mukaan oikeuteen ei sisälly jäsenvaltioiden velvollisuutta tarjota erillistä mekanismia tai valitusmenettelyä, jossa tällainen päätös voidaan riitauttaa, eikä se saisi kohtuuttomasti pitkittää rikosoikeudellista menettelyä. Päätöksen uudelleen käsittely olemassa olevien kansallisten menettelyjen mukaisesti olisi riittävää.

Toisessa jäsenvaltiossa asuvien uhrien oikeuksia koskevaa 17 artiklaa on täsmennetty lisäämällä viittaus asianomaisen oikeusjärjestelmän uhreille myöntämään asemaan. Uuteen 4 kohtaan on lisätty viittaus Eurojust-asetukseen 2018/1727 ilmentämään säännöksen informatiivista luonnetta. Vahingonkorvausta koskeva 16 artikla sekä oikeussuojakeinoja koskeva 26 d artikla on poistettu ehdotuksesta.

### *Muut säännökset*

Sähköisten viestintävälineiden käyttöä koskevan 26 b artiklan keskeinen täsmennys on tehty siihen liittyvässä uudessa johdantokappaleessa. Sen mukaan 26 b artiklassa tarkoitettuja tieto- ja viestintäteknologioita voisivat olla erityisesti sähköpostit, verkkokeskustelut, videopuhelut ja verkkoportaalit. Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, mitkä viestintävälineet soveltuvat parhaiten direktiivin eri säännöksiin.

Itse artikla ei vaikuta asettavan uusia velvoitteita sähköiseen tunnistamiseen liittyen. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos kansalliset järjestelmät edellyttävät sähköisen tunnistamisen, allekirjoitusten ja leimojen käyttöä, jäsenvaltioiden on sallittava muiden jäsenvaltioiden ilmoitettujen sähköisen tunnistamisen järjestelmien, hyväksytyjen sähköisten allekirjoitusten ja hyväksytyjen sähköisten leimojen käyttö eIDAS-asetuksen (EU) No 910/2014 mukaisesti. Artiklaa koskevan johdantokappaleen mukaan, jos jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät edellyttävät erityisiä sähköisen tunnistamisen ja allekirjoituksen menetelmiä, näiden järjestelmien olisi tarjottava muissa jäsenvaltioissa asuville uhreille yhtäläiset pääsymahdollisuudet. Johdantokappaleessa ei kuitenkaan ole viittausta eIDAS-asetukseen.

Tilastointia koskevaa 28 artiklaa on joustavoitettu. Tilastojen tulee sisältää rikosten uhreja koskevien kansallisten menettelyjen soveltamisen kannalta keskeiset tiedot, joita voivat olla ilmoitettujen rikosten lukumäärä ja tyyppi sekä uhrien lukumäärä, ikä ja sukupuoli, jos tiedot ovat keskustasolla saatavilla.

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

Direktiivin muutosehdotuksen oikeusperustaksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohdan c alakohta.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentissa vastuuvaiokuntina ovat kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE sekä naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta FEMM. Raportoijina toimivat Javier Zarzalejos (EPP/LIBE) ja María Soraya Rodríguez Ramos (Renew/FEMM). Parlamentti hyväksyi kantansa direktiiviehdotuksesta 12.4.2024.

## **Kansallinen valmistelu**

U-jatkokirjettä on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU 7) 13.–15.5.2024.

## Eduskuntakäsittely

U 44/2023 vp, LaVL 12/2023 vp, HaVL 18/2023 vp.

Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 88/2023 vp. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Lakivaliokunta kiinnitti U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan (LaVL 12/2023 vp, s. 7) huomiota siihen, että 22 artiklan muutoksilla voi olla vaikutusta henkilökohtaisessa arvioinnissa esille tulleiden tietojen julkisuuteen tai sen rajoittamiseen esitutkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä. Valiokunta katsoi, että kysymys on merkityksellinen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien puolustautumisoikeuksien näkökulmasta, minkä lisäksi unionioikeudellisesti asiaa on syytä arvioida tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annetun direktiivin 2012/13/EU kannalta. Valiokunnan mukaan henkilökohtaista arviointia koskeva tulkinta-asetelma 22 artiklaa koskevan muutosehdotuksen vuoksi voi jossain määrin poiketa voimassa olevasta uhridirektiivistä. Syy tähän valiokunnan mukaan on, että ehdotetun muutoksen myötä 22 artikla velvoittaa jatkossa ottamaan henkilökohtaisessa arvioinnissa huomioon aiempaa laajemmin myös rikosentekijää koskevia tietoja, joista osa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen alaan kuuluvaa.

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia esitutkintalain (805/2011) säädettyyn suojelutarpeen arviointiin lisäämällä sinne säännös tukitarpeiden arvioinnista. Muutokset kohdistuisivat todennäköisesti esitutkintalain 11 luvun 9 a §:ään sekä 4 luvun 10 §:ään. Uusia arvioinnissa huomioitavia seikkoja tulisi täsmentää joko säännöstasolla tai esitöissä. Täytäntöönpanovaiheessa on lisäksi harkittava, miltä osin tuki- ja suojelutarpeen arviointia koskevasta käytännön toteutuksesta on mielekästä säätää yhtäältä lainsäädännön tasolla ja toisaalta 26 a artiklassa tarkoitettujen toimintakäytänteiden kautta.

Rikosilmoitusta koskeva 5 a artikla saattaa aiheuttaa tarpeen täsmentää säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 6 ja 7 §:ää, jotta säilöön otetun mahdollisuus rikosilmoituksen tekemiseen varmistetaan kaikissa tilanteissa.

Vammaisten uhrien oikeuksia koskevasta 26 c artiklasta johtuva velvoite tukipuhelimen esteettömyyteen edellyttää tarkempaa arviointia kansallisen lainsäädännön muutostarpeen osalta. Mahdollisen muutostarpeen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

## Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä.

Puheenjohtajan viimeisimpien asiakirjojen perusteella Rikosuhripäivystyksellä ei olisi ehdotonta velvoitetta tarjota puhelinpalvelua englanniksi eikä järjestää psykologista tukea. Ehdotuksesta seuraavat Rikosuhripäivystystä koskevat resurssitarpeet ovat kuitenkin vielä jokseenkin epäselviä. Todennäköisesti ehdotus edellyttäisi joitain lisäresursseja. Henkilökohtaista arviointia koskevaa velvoitetta on kevennetty, mutta siitä todennäköisesti edelleen aiheutuisi resurssivaikutuksia Rikosuhripäivystykselle ja viranomaisille. Ti-

lastointia koskevan 28 artiklan velvoitetta on joustavoitettu. Vaikuttaisi siis, että ehdotuksesta ei seuraisi tarvetta muuttaa Patja-järjestelmää. Sähköisiä viestintävälineitä koskevaa velvoitetta on selkeytetty johdantokappaleessa, eikä siitä vaikuttaisi seuraavan velvoitetta kehittää uusia tietojärjestelmiä.

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 rikosuhrimaksun korotuksella, joka on parhaillaan valmistavana oikeusministeriössä.

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.

## **Asiakirjat**

COM(2023) 424 final

## **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Erityisasiantuntija Sofia Söderholm  
sofia.soderholm@gov.fi  
+358 295 150 034

Erityisasiantuntija Melinda Ahlfors  
melinda.ahlfors@gov.fi  
+358 295 150 199

## **VAHVA-tunnus**

EU/992/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen