

Asia

OSA; Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia vuosille 2020-2025

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission laatima EU:n uhristrategia vuosille 2020-2025 julkaistiin 24.6.2020. Strategia sisältää toimenpiteitä, joita on tarkoitus toteuttaa kyseisen ajanjakson aikana. Uhristrategia on jatkoa Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajakaudella hyväksytyille neuvoston päätelmille, joissa komissiota muun muassa kehoitettiin laatimaan uhrien oikeuksia koskeva strategia.

Myös nykyinen EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Saksa on rikosoikeudellisen yhteistyön alueella ilmaissut yhdeksi puheenjohtajuuskautensa painopisteiksi rikosten uhrien aseman parantamisen. Uhristrategiasta ja teemasta yleisesti on keskusteltu jo neuvoston työryhmätasolla rikosasiayhteistyöryhmässä (Copen) heinäkuussa. Puheenjohtajamaan aikomuksena on jatkaa keskusteluja aiheesta syyskuussa.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että rikosten uhrien oikeuksien suojelun vahvistamista Euroopan unionin tasolla jatketaan. Nyt julkaistu uhristrategia on jatkoa Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajakaudella hyväksytyille oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmille, joissa komissiota kehoitettiin laatimaan uhrien oikeuksia koskeva strategia vuosille 2020–2024. Suomi pitää siten yleisesti strategiaa tervetulleena.

Suomi suhtautuu myönteisesti uhrien tiedottamiseen ja tietoisuuden lisäämiseen tähtääviin toimenpiteisiin. Erityisesti kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien uhrien tunnistaminen ja heidän erityistarpeidensa huomioiminen sekä viranomaisten koulutuksen lisääminen on tärkeää. Myös kielellisiä oikeuksia pidetään tärkeinä. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhreille on tärkeää varmistaa riittävät tukipalvelut myös kriisien aikana. Tämän huomioimista kriisiajan varautumissuunnittelussa kannatetaan. Suomi edistää Istanbulin sopimuksen mahdollisimman laajaa hyväksyntää. Suomi kannattaa ja tukee EU:n liittymistä Istanbulin sopimukseen.

Suomi kannattaa uhrien oikeuksien suojelun vahvistamista ensisijaisesti käytännön toimin ja jo olemassa olevia tukipalveluita ja rakenteita sekä toimintatapoja ja hyviä käytänteitä hyödyntäen. Rikoksen uhreille maksettavia korvauksia koskevaa direktiiviä (2004/80/EY) voi kuitenkin olla tarpeellista tarkistaa ja mahdollisesti päivittää. Olemassa olevan lainsäädännön tehokkaasta täytäntöönpanosta kaikissa jäsenmaissa on kuitenkin

huolehdittava ennen kuin mietitään tarvetta mahdollisille uusille lainsäädäntötoimille. Erityisesti uhridirektiivin täytäntöönpano ja sen täysimääräinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa on tarpeellista varmistaa.

Suomi niin ikään kannattaa koordinoimista, yhteistyön lisäämistä ja hyvien käytäntöjen kehittämistä ja vaihtamista uhrien oikeuksien parantamiseksi. Eri tahojen kytkeminen tehokkaammin yhteistyöhön edistää myös Suomen puheenjohtajakaudella hyväksytyjen neuvoston päätelmien toimeenpanoa. Terrorismin uhrien auttamisessa kannatetaan rajat ylittävän yhteistyön ja viestinnän kehittämistä muun muassa EU:n terrorismin uhrien osaamiskeskuksen avulla ja kehittämällä hyviä käytäntöjä.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Rikosten uhrien oikeuksien ja uhrien suojelemisen kehittämiseksi on EU:n sisällä toteutettu useita toimenpiteitä viime vuosina. Uhrien aseman parantamiseen tähtäävistä EU-instrumenteista voidaan mainita muun muassa direktiivit rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (jäljempänä uhridirektiivi, 2012/29/EU), eurooppalaisesta suojelumääräyksestä (2011/99/EU), terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta (jäljempänä terrorismidirektiivi, 2017/541) ja direktiivi rikoksen uhreille maksettavista korvauksista (jäljempänä rikosvahinkodirektiivi, 2004/80/EY) sekä asetukset yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta (606/2013) ja jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (2018/1805). EU allekirjoitti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjunnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli nk. Istanbulin sopimuksen 13.6.2017. Komission ehdotusten yleissopimuksen tekemiseksi EU:n puolesta käsittely neuvostossa on kuitenkin vielä kesken. Lisäksi vuonna 2015 perustettiin erityinen uhrien oikeuksien eurooppalainen verkosto (European Network on Victims' Rights). Edelleen tammikuussa 2020 aloitti toimintansa EU:n alaisuudessa toimiva terrorismin uhrien osaamiskeskus (EU Centre of expertise for victims of terrorism), jonka tarkoituksena on muun muassa koota yhteen ammattilaisia ja organisaatioita terrorismin uhrien oikeuksien eteen tehtävän työn alalla ja kehittää teemaan liittyvää ohjeistusta sekä järjestää koulutusta.

EU:n piirissä uhrien suojelemiseksi hyväksytystä lainsäädännöstä ja muista toimenpiteistä huolimatta uhrien oikeuksien toteutumisessa on viimeaikaisten komission raporttien (kuten komission kertomus uhridirektiivin täytäntöönpanosta, COM(2020) 188 final ja komission kertomus eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta, COM(2020) 187 final) mukaan havaittu olevan puutteita. Esimerkiksi uhridirektiiviä ei vielä olla täysimääräisesti pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän lisäksi puutteita on eri tahojen raporttien mukaan muun muassa liittyen uhrien riittämättömään tukeen ja suojeluun sekä uhrien tietoisuuteen heidän oikeuksistaan (ks. esim. jäljempänä mainitut raportit).

Euroopan unionin neuvoston viime vuosina annetuista uhrien oikeuksiin keskittyvistä päätelmistä voidaan mainita vuoden 2014 neuvoston päätelmät naisten ja tyttöjen kaikenlaisen väkivallan ehkäisystä ja torjunnasta, vuoden 2018 neuvoston päätelmät terrorismin uhreista ja vuoden 2019 Suomen puheenjohtajakaudella hyväksytyt neuvoston päätelmät uhrien oikeuksista. Lisäksi vuoden 2019 maaliskuussa julkaistiin komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin erityisavustaja Joëlle Milquet'n raportti

rikoksen uhrien oikeuksien EU-strategiaksi (Strengthening Victims' Rights: From Compensation to Reparation). Raportin lähtökohtana on kokonaisvaltainen uhrin aseman parantaminen ja se sisältää useita yksityiskohtaisia ehdotuksia uhrien aseman parantamiseksi. Myös EU:n perusoikeusvirasto ja Euroopan laajuinen kattojärjestö Victim Support Europe ovat uhrien oikeuksia koskevissa raporteissaan tehneet ehdotuksia tilanteen parantamiseksi (EU:n perusoikeusviraston raportti Victims' rights as standards of criminal justice - Justice for victims of violent crime, Part I, 2019 ja Victim Support European raportti Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe, 2019).

Myös Suomen vuoden 2019 EU:n neuvoston puheenjohtajakauden yksi oikeusasioden painopisteistä oli uhrien oikeudet. Aihe kuului puheenjohtajakauden työohjelman keskeisiin tavoitteisiin ja joulukuussa 2019 hyväksyttiin neuvoston päätelmät uhrien oikeuksien suojelun vahvistamisesta. Päätelmien tavoitteena oli vahvistaa uhrien oikeuksia koskevaa EU:n nykyistä kehystä, parantaa ja tehostaa sen täytäntöönpanoa sekä kehittää sitä edelleen. Päätelmissä tuotiin ensin esiin jo toteutettuja toimia samalla kuitenkin todeten, että uhrien oikeuksien eteen tehtävää työtä on jatkettava ja tehostettava. Päätelmien mukaan erityisesti uhridirektiivin ja terrorismidirektiivin arviointi ja implementointi tulisi saattaa mahdollisimman pian päätökseen, minkä lisäksi direktiiveihin sisältyvien oikeuksien käytännön toteutumisen todettiin edellyttävän hyvien käytäntöjen kehittämistä. Yksi päätelmien keskeisistä teemoista oli rikosvahinkokorvaukset. Tältä osin päätelmissä pidettiin tärkeänä rajat ylittävän yhteistyön parantamista ja rikosvahinkodirektiivin toimeenpanon arviointia. Päätelmissä määriteltiin konkreettisia toimia ja aloitteita, joita komission ja jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa ja kehittää uhrien oikeuksien parantamiseksi.

Viimeksi mainituissa vuoden 2019 neuvoston päätelmissä komissiota kehoitettiin laatimaan uhrien oikeuksia koskeva strategia vuosiksi 2020–2024. Strategiaan kehoitettiin sisällyttämään toimenpiteitä parhaiden käytäntöjen edistämiseksi, uusien käytännön aloitteiden käyttöönottamiseksi sekä nykyisten EU:n verkostojen toiminnan vahvistamiseksi. Osana strategiaa kehoitettiin arvioimaan uhrien oikeuksia koskevaa nykyistä lainsäädäntöä, erityisesti liittyen korvauksia koskevaan EU:n lainsäädäntöön. Lisäksi pyydettiin EU:n oikeudellisia instituutioita pohtimaan, miten yhteistyötä ja tietojenvaihtoa toimivaltaisten viranomaisten välillä väkivaltarikosten uhreista voitaisiin parantaa rajat ylittävissä tapauksissa. Edelleen komissiota kehoitettiin hyödyntämään kaikilta osin olemassa olevia EU:n rahoitusvälineitä rikosten uhrien oikeuksien edistämiseksi ja levittämään tietoa uhrien oikeuksien parantamiseen tähtäävistä EU:n rahoitusmahdollisuuksista.

Lisäksi vuoden 2019 neuvoston päätelmissä jäsenvaltioille osoitetut kehotukset liittyivät uhrien oikeuksia koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon, aikaisempien neuvoston päätelmien sitoutumisten noudattamiseen, yhteistyöhön osallistumiseen, tehokkaiden käytäntöjen luomiseen, tietoisuuden lisäämiseen ja EU:n rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämiseen.

Komissio julkaisi 24.6.2020 virallisen EU:n uhristrategian vuosiksi 2020–2025. Heinäkuun alussa puheenjohtajakautensa aloittaneen Saksan yksi painopiste on rikoksen uhrien ja erityisesti terrorismin uhrien aseman parantaminen. Keskustelut aiheesta aloitettiin heinäkuussa neuvoston työryhmätasolla (rikosasiayhteistyöryhmä COPEN), ja niitä on tarkoitus jatkaa syyskuussa.

Komission uhristrategia vuosille 2020–2025

Komission EU:n uhristrategiassa on omaksuttu kaksinainen lähestymistapa uhrien oikeuksien parantamiseksi. Strategiassa keskitytään siten ensinnäkin uhrien tukemiseen ja toiseksi yhteistyön vahvistamiseen uhrien hyväksi tehtävässä työssä. Strategia asettaa vuosille 2020–2025 kehykset komission työlle, ja lisäksi toimintaan kutsutaan jäsenmaita ja muita tahoja. Strategiassa on huomioitu aikaisemmat uhrien oikeuksien kehittämiseksi laaditut raportit ja toimenpide-ehdotukset sekä Suomen puheenjohtajakaudella hyväksytyjen neuvoston päätelmien ehdotukset.

Uhristrategia sisältää viisi prioriteettia, joiden kautta uhrien oikeuksien vahvistamista lähestytään konkreettisesti. Nämä ovat tehokas viestintä ja uhreille turvallinen ympäristö rikosilmoituksen tekemiseen, haavoittuvimmassa asemassa olevien uhrien suojelun ja tuen parantaminen, uhrien korvausten saamisen helpottaminen, uhrien oikeuksia koskevan yhteistyön ja koordinoinnin tehostaminen eri toimijoiden välillä ja uhrien oikeuksien kansainvälisen ulottuvuuden vahvistaminen. Kolmessa ensimmäisessä prioriteetissa on kyse uhrin aseman parantamiseen tähtäävistä toimista, kun taas neljäs ja viides prioriteetti tähtäävät yhteistyön vahvistamiseen. Jokaiseen prioriteettiin liittyen strategiassa on nimetty konkreettisia toimenpiteitä. Strategiassa myös huomioidaan Covid-19 –pandemiasta kerätyt kokemukset ja painotetaan uhrien tukemisen jatkuvuutta kriisiaikoina. Strategiassa on erityisesti huomioitu kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevat uhriryhmät, kuten perheväkivallan uhrin ja eri vähemmistöryhmiin kuuluvat henkilöt. Niin ikään EU:n liittyminen Istanbulin sopimukseen on nimetty yhdeksi strategian toimenpiteistä.

Uhristrategiassa lähtökohtana on olemassa olevan EU-lainsäädännön riittävän ja oikeanlaisen täytäntöönpanon varmistaminen. Tähän liittyen komissio tukee hyvien käytäntöjen kehittämistä ja vahvistamista. Strategia sisältää siten etupäässä käytännön toimia uhrien aseman parantamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi kampanjat tietoisuuden lisäämiseksi, uhrien kanssa työskentelevien koulutuksen lisääminen ja erityisuhriryhmien yksilöllisten tarpeiden huomioimisen varmistaminen. Varsinaisesti uutta lainsäädäntöä strategiassa ei suoraan ehdoteta. Strategiassa kuitenkin mainitaan mahdollisuus lainsäädännön päivittämisestä, jos se arvioidaan tarpeelliseksi. Tällaiset strategiassa mainitut mahdolliset lainsäädäntötoimet liittyvät uhrin fyysisen koskemattomuuden suojelemisen tehostamiseen ja paperittomien maahanmuuttajien suojelemiseen rikosilmoituksen tekemisessä. Lisäksi osana rikoksen uhrin korvauksen saamisen helpottamista tuodaan strategiassa esiin rikoksen uhrille maksettavista korvauksista annetun direktiivin tarkastaminen ja mahdollinen päivittäminen.

EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Saksan toimenpiteet terrorismin uhrien oikeuksien parantamiseksi

Saksan puheenjohtajakauden yksi painopiste on rikosten uhrin ja heidän asemansa parantaminen. Erityisesti terrorismin uhrien oikeudet ja auttamisjärjestelmä on nostettu esiin. Tarkoitus on tehostaa yhteistyötä ja kerätä jäsenmaista hyviä käytäntöjä terrorismin uhrien tukemisen tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa. Myös terrorismin uhrien korvausten saamisen helpottaminen on tässä yhteydessä mainittu.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

Uhristrategiaa ei tällä hetkellä käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasioiden jaosto (EU7), kirjallinen menettely 24.7.2020–29.7.2020

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2020) 258 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, 02951 50246

OM / Joni Korpinen, joni.korpinen@om.fi, 02951 60560

OM / Katja Repo, katja.repo@om.fi, 02951 50 277

EUTORI-tunnus

EU/2020/1058

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	jaosto oikeus- ja sisäasiat (EU 7), oikeus- ja sisäasiat, rikoksen uhrit, rikosprosessioikeus OM, SM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV
