

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen jatkokirjelmän UJ 40/2023 vp-U 32/2022 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (U 32/2022 vp).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- lakivaliokunta LaVL 17/2023 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 6/2023 vp

Asiasta on annettu seuraavat pöytäkirjakannanotot:

- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVP 63/2023 vp, 5 §

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeusministeri Leena Meri
- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen (COM(2022) 105 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2023 vp

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ja EU-tason neuvotteluissa esillä olevat neuvottelukysymykset ilmenevät valtioneuvoston kirjelmästä U 32/2022 vp ja sitä täydentävistä jatkokirjelmistä UJ 9/2023 vp ja UJ 40/2023 vp.

Asian EU-tason käsittelyvaihe

Ehdotusta on käsitelty Ranskan, Tšekin, Ruotsin ja Espanjan puheenjohtajakausilla neuvoston rikosoikeustyöryhmässä maaliskuusta 2022 lähtien. Direktiiviehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemyksessä 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 vielä omalla puheenjohtajakaudellaan. Tämän jälkeen neuvotteluissa todennäköisesti siirrytään jäljellä oleviin muihin kysymyksiin. Valtioneuvosto pitää mahdollisena, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen lykkääntyy vuoden 2024 alkupuolelle.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen direktiiviehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 32/2022 vp ja UJ 9/2023 vp. Valtioneuvosto täydentää jatkokirjelmässä UJ 40/2023 vp 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 oikeus-suojaa, 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.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2023 vp

Osana direktiiviehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen kohteena on ollut myös suostumuksen puuttumiseen perustuva säännös raskauksesta. 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 toimivaltaa 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Nyt käsiteltävänä oleva valtioneuvoston jatkokirjelmä UJ 40/2023 vp koskee erityisesti valtioneuvoston kantoja käynnissä oleviin kolmikantaneuvotteluihin (trilogi).

(2) Suuri valiokunta keskittyy lausunnossaan komission direktiiviehdotuksen 5 artiklaan, joka sisältää vähimmäissäännökset suostumuksen puutteeseen perustuvan raskauksen säätämiseksi. Suurella valiokunnalla ei muilta osin ole huomauttamista valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 40/2023 vp - U 32/2022 vp esitettyyn kolmikantaneuvottelua koskevaan toimintalinjaan. Suuri valiokunta perustaa näkemyksensä valtioneuvoston jatkokirjelmään, lakivaliokunnan (LaVL 17/2023 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVL 6/2023 vp) lausuntoihin sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottoon, jossa valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan (StVP 63/2023 vp, 5 §), ja oikeusministeriön suuren valiokunnan 1.12.2023 pidetyssä kokouksessa antamaan suulliseen lisäselvitykseen viimeisimmästä neuvottelutilanteesta.

(3) Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan riittävä enemmistö jäsenvaltioita vastustaa edelleen 5 artiklan sisällyttämistä direktiiviin. Raskausta koskeva rangaistussäännös ei myöskään sisällynyt oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.—9.6.2023 hyväksytyyn yleisnäkemykseen. Osa jäsenvaltioista katsoi tuolloin, että komission esittämä oikeusperusta (SEUT 83.1 artikla) oli kyseisen 5 artiklan osalta riittämätön, minkä perusteella rikossäännös poistettiin ehdotuksesta. Kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentti pitää säännöksen palauttamista ehdotukseen erittäin tärkeänä. Neuvoston oikeuspalvelun mukaan varsinaista oikeudellista estettä raskausäännöksen sisällyttämiselle direktiiviin ei ole, vaan päätös asiasta on poliittinen. Mikäli asiasta ei osana neuvottelujen muuta kokonaisuutta päästä sopuun, suurelle valiokunnalle on esitetty arvioita siitä, että direktiiviehdotus voi kokonaisuudessaan jäädä hyväksymättä.

(4) Lakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta tukee sitä, että suostumuksen puutteeseen perustuva raskaus säädetään komission esittämällä tavalla direktiivissä rangaistavaksi. Kuten lakivalio-

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2023 vp

kunta toteaa, Suomen lainsäädäntöön sisältyy jo tällainen rangaistussäätely, eikä ehdotettu säännös ole Suomen lainsäädännön kannalta sisällöllisesti ongelmallinen, kunhan huolehditaan siitä, ettei EU:n perussopimusten sisältämää aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevaa oikeusperustaa tulkita tulevissa hankkeissa laajentavasti.

(5) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi määrätietoisesti yhteistyössä muiden samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa edistää neuvotteluissa ja muissa yhteyksissä esitetyn kaltaisen säännöksen sisällyttämistä EU-tason lainsäädäntöön. Samalla suuri valiokunta painottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin direktiiviehdotuksen hyväksymisen tärkeyttä. Olisi tärkeätä, että direktiiviehdotuksesta saataisiin aikaan neuvotteluissa sopu EU-toimielinten kesken ennen kevään 2024 Euroopan parlamentin vaaleja ja se tulisi mahdollisimman pian voimaan.

(6) Suuri valiokunta muistuttaa, että direktiiviehdotus sisältää aikaisempaa tehokkaampia EU-tason toimenpiteitä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja lähisuhdeväkivaltaan puuttumiseksi ja uhrien suojelemiseksi ja tukemiseksi. Huomioon on lisäksi otettava se, että Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan estämisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus, SopS 52 ja 53/2014) on tullut EU:n osalta voimaan 1.10.2023. Direktiiviehdotuksella pyritään saavuttamaan erityisesti Istanbulin sopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa EU:n säännöstöä ja jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla. Näitä toimia tarvitaan sekä niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sopimuksen, että niissä, jotka eivät vielä ole sitä tehneet. Direktiiviehdotus täydentää myös olemassa olevaa EU:n säätelyä muun muassa lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä (hyväksikäyttödirektiivi 2011/93/EU) ja rikosten uhrien oikeuksista ja suojelusta (uhridirektiivi 2012/29/EU). Ehdotuksella on liittymäkohtia myös useisiin muihin EU:n ja kansainvälisiin säädöksiin sekä politiikkaohjelmiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon ehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Valiokunnan lausunto SuVL 14/2023 vp

Helsingissä 8.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

2. varapuheenjohtaja Maria Guzenina sd

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Elisa Gebhard sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Merja Kyllönen vas

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Maria Ohisalo vihr

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Aura Salla kok

jäsen Sari Tanus kd

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Eerikki Viljanen kesk

varajäsen Inka Hopsu vihr

varajäsen Pia Kauma kok

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Anders Norrback r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto