EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.5.2020
COM(2020) 188 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, jäljempänä 'uhrien oikeuksia koskeva direktiivi' tai 'direktiivi', hyväksyttiin SEUT-sopimuksen 82 artiklan 2 kohdan nojalla. Siinä säädetään rikoksen uhrien oikeuksista ja niistä johtuvista jäsenvaltioiden velvollisuuksista. Uhrien oikeuksia koskeva direktiivi on tärkein EU:n tason säädös, jota sovelletaan kaikkiin rikoksen uhreihin. Se on rikoksen uhrien oikeuksia koskevien EU:n toimien kulmakivi.

EU on hyväksynyt myös useita säädöksiä, joilla vastataan tietyntyyppisten rikosten uhrien (kuten terrorismin uhrien[1], ihmiskaupan uhrien[2] tai seksuaalisen hyväksikäytön lapsiuhrien[3]) erityistarpeisiin. Nämä säädökset täydentävät uhrien oikeuksia koskevaa direktiiviä ja perustuvat siihen.

Direktiivi sitoo kaikkia jäsenvaltioita Tanskaa lukuun ottamatta.

Helpottaakseen direktiivin oikea-aikaista ja asianmukaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa komissio julkaisi joulukuussa 2013 ohjeasiakirjan[4].

Euroopan parlamentti julkaisi vuonna 2018 direktiivin täytäntöönpanoa koskevan mietinnön[5], joka perustui vuonna 2017 tehtyyn tutkimukseen[6]. Euroopan parlamentti tarkasteli uhrien oikeuksia koskevaa direktiiviä myös vuonna 2018 julkaistussa

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Ks. sen täytäntöönpanon osalta "täytäntöönpanokertomus" (COM(2016) 722 final), "käyttäjäraportti" (COM(2016) 719 final) sekä Euroopan komission edistymiskertomukset (COM(2016) 267 final ja COM(2018) 777 final) ja uhrilähtöisten, sukupuolikohtaisten ja lapsikeskeisten toimien osalta seuraavat asiakirjat: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en ja https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/93/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32011L0093

[4] Oikeusasioiden pääosaston ohjeasiakirja direktiivin 2012/29/EU saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanosta, Euroopan komissio, oikeusasioiden pääosasto, joulukuu 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf

[5] Mietintö rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2012/29/EU täytäntöönpanosta (2016/2328(INI)), 14. toukokuuta 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_FI.html

[6] The Victims' Rights Directive 2012/29/EU. European Implementation Assessment, PE 611.022, joulukuu 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf

yleisessä tutkimuksessa rikosprosessilainsäädännöstä EU:ssa[7]. Vuonna 2019 eri sidosryhmät julkaisivat täydentäviä raportteja direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta[8].

1.2. Direktiivin tarkoitus ja pääkohdat

Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että kaikki rikoksen uhrit saavat asianmukaista tietoa, tukea ja suojelua ja että he voivat osallistua rikosoikeudellisiin menettelyihin. Direktiivin mukaan rikosten uhrit on tunnustettava uhreiksi ja kaikkien heihin yhteydessä olevien toimijoiden on kohdeltava heitä kunnioittavasti, hienotunteisesti ja ammattitaitoisesti ilman minkäänlaista syrjintää. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä uhreihin, joilla on erityistarpeita, jotta uhreja voidaan suojella toissijaiselta uhriksi joutumiselta, kostotoimilta ja pelottelulta. Tällaisilla uhreilla on myös oltava mahdollisuus saada erityistukipalveluja. Lisäksi direktiivissä edellytetään, että jos uhri on lapsi, lapsen edun turvaaminen on ensisijaista.

Direktiiviä sovelletaan kaikkiin uhreihin syrjimättömästi heidän oleskeluoikeuteensa katsomatta. Sitä sovelletaan kaikkiin EU:n jäsenvaltiossa toteutettaviin rikosoikeudellisiin menettelyihin riippumatta siitä, milloin ja missä rikos tapahtui.

Direktiivillä myönnetään uhreille oikeus saada tietoa, ymmärtää ja tulla ymmärretyksi, oikeus saada tukea ja suojelua yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti sekä joukko menettelyllisiä oikeuksia.

Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut direktiiviä kerran, asiassa Gambino ja Hyka[9]. Tässä asiassa EU:n tuomioistuin otti kantaa siihen, onko vaarana uhrien suojelua ja korvauksen saamista kohtuullisessa ajassa koskevien oikeuksien (direktiivin 18 ja 16 artikla) loukkaaminen, jos vastaajan pyynnöstä toteutetaan lisäkuulemisia, jotka Italian lainsäädännön mukaan ovat mahdollisia tuomioistuimen kokoonpanon muututtua. EU:n tuomioistuin selvensi, että kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla vastaaja voi pyytää todistajien kuulemista uudelleen tällaisissa olosuhteissa, on asiaa koskevien direktiivin säännösten mukainen.

1.3. Kertomuksen tarkoitus ja laajuus

Tässä kertomuksessa arvioidaan direktiivin 29 artiklan mukaisesti, missä määrin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet direktiivin noudattamiseksi. Sen lisäksi, että uhrien oikeuksia koskevassa direktiivissä edellytetään direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, siinä edellytetään myös, että jäsenvaltiot

[7] Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation, PE 604.977, elokuu 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf

[8] Tällaisia raportteja ovat muun muassa seuraavat: Komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin erityisneuvonantajan Joëlle Milquet'n laatima raportti "Strengthening victims' rights: from compensation to reparation", joka julkaistiin maaliskuussa 2019, neljä perusoikeusviraston raporttia väkivaltarikosten uhrien oikeussuojasta, jotka julkaistiin huhtikuussa 2019, sekä Victim Support Europe -järjestön VOCIAIRE-yhteenvetoraportti, joka julkaistiin kesäkuussa 2019.

[9] Asia C-38/18, Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 29.7.2019.

toteuttavat muita kuin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, muun muassa perustavat yleisiä ja erityistukipalveluja, ja varmistavat, että uhrien kanssa tekemisissä olevat oikeusalalla toimivat ja muut henkilöt saavat tehokasta koulutusta uhrien oikeuksista ja tarpeista. Arviointi perustuu analyysiin kansallisista toimenpiteistä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja joista on ilmoitettu komissiolle, sekä lisätietoihin, jotka on toimitettu komissiolle direktiivin 28 artiklan nojalla.

Tässä kertomuksessa keskitytään direktiivin keskeisiin säännöksiin, jotka on ryhmitelty seuraavasti: 1) soveltamisala ja määritelmät, 2) tietojensaanti, 3) menettelylliset oikeudet, 4) tukipalvelujen saatavuus, 5) korjaava oikeus ja 6) oikeus suojeluun.

Kertomuksessa arvioidaan tilannetta kaikissa jäsenvaltioissa, joita direktiivi sitoo[10].

2. YLEINEN ARVIOINTI

Direktiivin 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin vaatimukset osaksi kansallista lainsäädäntöään 16. marraskuuta 2015 mennessä. Komissio käynnisti tammikuussa 2016 rikkomusmenettelyn 16 jäsenvaltiota vastaan, jotka eivät olleet ilmoittaneet täytäntöönpanotoimenpiteistään kyseiseen päivämäärään mennessä[11].

Tämän kertomuksen julkaisupäivänä useimmat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet uhrien oikeuksia koskevaa direktiiviä kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Näitä maita koskevat rikkomusmenettelyt ovat käynnissä[12].

3. ERITYISET ARVIOINTIKOHTEET

3.1. Soveltamisala ja määritelmät (2 artikla)

Uhrien oikeuksia koskevassa direktiivissä säädetään uhrien oikeuksia koskevista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltiot voivat ja niitä kannustetaan menemään näitä vähimmäisvaatimuksia pidemmälle.

Direktiivin 2 artiklassa määritellään ’uhri’, ’perheenjäsenet’, ’lapsi’ ja ’korjaava oikeus’.

Uhrin määritelmän (johon sisältyvät rikoksen seurauksena kuolleen henkilön perheenjäsenet) asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on erityisen tärkeää. Siinä määritellään direktiivissä säädettyjen yksilöiden oikeuksien soveltamisala.

Uhrin määritelmän noudattaminen todettiin puutteelliseksi useissa jäsenvaltioissa. Uhrin määritelmä joko puuttui tai kuolleen uhrin perheenjäseniä ei nimenomaisesti luokiteltu uhreiksi, mikä rajoittaa tällaisten perheenjäsenten oikeuksia.

[10] Yhdistynyt kuningaskunta sisältyy kertomukseen, koska se kattaa ajanjakson, jonka aikana Yhdistynyt kuningaskunta oli EU:n jäsenvaltio, ja osan siirtymäkaudesta, jonka aikana direktiiviä yhä sovellettiin siellä.

[11] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska, Romania, Slovenia ja Slovakia ja Suomi.

[12] Komissiolla on käynnissä 21 rikkomusmenettelyä, jotka koskevat uhrien oikeuksia koskevan direktiivin puutteellista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä: Belgiaa, Bulgariaa, Italiaa, Itävaltaa, Kroatiaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Luxemburgia, Maltaa, Portugalia, Puolaa, Ranskaa, Romaniaa, Ruotsia, Saksaa, Slovakiaa, Sloveniaa, Tšekkiä, Unkaria ja Viroa vastaan.

Myös sellaisen uhrin perheenjäsenillä, joka ei ole kuollut rikoksen vuoksi, on direktiivin nojalla oikeuksia, erityisesti oikeus tukeen ja suojeluun. On myös havaittu, että tämä määritelmä on saatettu muutamissa jäsenvaltioissa puutteellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Lapsen ja korjaavan oikeuden määritelmien asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on myös tärkeää, koska yksilöiden konkreettiset oikeudet määräytyvät niiden perusteella. Joissakin jäsenvaltioissa havaittiin puutteita näiden määritelmien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.2. Tietojensaanti (3–7 artikla)

Uhrien oikeuksia koskevassa direktiivissä säädetään laajasti oikeudesta saada tietoja. Se sisältää oikeuden ymmärtää ja tulla ymmärretyksi (3 artikla), oikeuden saada tietoa uhrien oikeuksista (4 artikla), oikeuden saada tietoa rikosilmoituksen tekemisen yhteydessä sekä asiansa käsittelystä (5 ja 6 artikla) sekä oikeuden tulkkaukseen ja käännöksiin (7 artikla).

Direktiivin 3 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet tehokkaan yhteydenpidon varmistamiseksi uhrien kanssa. Tällaisen yhteydenpidon olisi tapahduttava selkeällä kielellä ja siinä olisi otettava huomioon uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten mahdolliset vammat.

Komissio havaitsi, että ymmärtämistä ja ymmärretyksi tulemista koskevan oikeuden täytäntöönpano on ollut useissa jäsenvaltioissa ongelmallista. Tähän sisältyvät muutamat jäsenvaltiot, jotka eivät ole saattaneet kansallisen lainsäädännön osaksi velvollisuutta avustaa uhreja ennakoivasti heidän kanssaan tapahtuvan yhteydenpidon yhteydessä (3 artikla). Useat jäsenvaltiot eivät ole varmistaneet, että yhteydenpito tapahtuu selkeällä kielellä ja että siinä otetaan huomioon uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet (3 artiklan 2 kohta).

Direktiivin 4 artiklassa edellytetään, että uhreille annetaan ilman aiheetonta viivytystä tietyt tiedot siitä alkaen, kun he ovat ensimmäistä kertaa yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin. Tämän säännöksen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut muutamalle jäsenvaltiolle ongelmallista erityisesti sen vaatimuksen osalta, että tiedot on annettava heti, kun uhrit ovat ensimmäisen kerran yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin. Lisäksi komissio havaitsi joitakin tämän säännöksen käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia. Direktiivin 4 artiklan mukaisen velvoitteen tehokas täytäntöönpano edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset saavat asianmukaista koulutusta siitä, miten ja milloin uhreille tiedotetaan heidän oikeuksistaan.

Direktiivin 5 artiklan mukaan uhreilla on oikeus saada kirjallinen vahvistus tekemästään rikosilmoituksesta ja tehdä rikosilmoitus kielellä, jota he ymmärtävät. Useissa jäsenvaltioissa havaittiin puutteita tämän artiklan saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yksi jäsenvaltio ei ole saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimusta, jonka mukaan uhreille on annettava mahdollisuus saada tarvittavaa kielellistä apua rikosilmoitusta tehtäessä (5 artiklan 2 kohta). Pari jäsenvaltiota ei ole saattanut vaatimusta rikosilmoituksen kirjallisen vahvistuksen käännöksestä osaksi kansallista lainsäädäntöään (5 artiklan 3 kohta). Muutamat muut jäsenvaltiot ovat

rajoittaneet säännöksen koskemaan tiettyjen rikosten uhreja tai soveltavat sitä vain uhrien pyynnöstä.

Direktiivin 6 artiklan mukaan uhreilla on oikeus saada tietoja asiansa käsittelystä rikosoikeudellisen menettelyn aikana. Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan, että uhrit voivat osallistua menettelyyn ja saada tietoa mahdollisista turvallisuusriskeistä esimerkiksi silloin, kun rikoksentekijä vapautetaan tai pakenee. Monissa jäsenvaltioissa havaittiin säännöksen noudattamiseen liittyviä ongelmia. Muutamissa näistä jäsenvaltioista puuttui selkeä vaatimus ilmoittaa uhreille heidän oikeudestaan pyytää tietoja päätöksestä olla aloittamatta rikostutkintaa. Parissa jäsenvaltioissa ei edellytä näiden tietojen toimittamista uhrin niitä pyytäessä. Joissakin harvoissa jäsenvaltioissa uhreille ei ilmoiteta rikoksentekijää vastaan nostettujen syytteiden luonteesta (6 artiklan 1 kohta). Muutamat jäsenvaltiot eivät noudata vaatimusta antaa uhreille tietoja rikosoikeudellisen menettelyn etenemisestä. Pari niistä ei ole saattanut sitä osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja muutamat muut jäsenvaltiot eivät takaa tällaisten tietojen toimittamista koko menettelyn ajan.

Pari jäsenvaltiota ei ole saattanut direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa osaksi kansallista lainsäädäntöään. Näiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eivät anna uhreille perusteluita tai lyhyttä yhteenvetoa tapausta koskevan päätöksen perusteluista.

Rikoksentekijän vapauttamisesta tai pakenemisesta uhreille ilmoittamista koskevan velvoitteen (6 artiklan 5 kohta) saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä herättää huolta useissa jäsenvaltioissa. Useimmat näistä jäsenvaltioista eivät ole saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimusta, jonka mukaan uhreille on tiedotettava asiasta ”ilman aiheetonta viivytystä”. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot eivät ole saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään vaatimusta tiedottaa uhreille suojelutoimenpiteistä, jos rikoksentekijä vapautetaan tai karkaa.

Direktiivin 7 artiklassa vahvistetaan oikeus tulkkaukseen ja käännöksiin niille uhreille, jotka eivät puhu rikosoikeudellisessa menettelyssä käytettävää kieltä. Tämä oikeus on myönnettävä uhreille heidän pyynnöstään ja maksutta.

Useimmissa jäsenvaltioissa havaittiin puutteita 7 artiklan saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yhdessä jäsenvaltiossa saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on puutteellista, koska se on antaa tulkkausapua vain tuomioistuinkäsittelyn aikana (7 artiklan 1 kohta). Useissa jäsenvaltioissa havaittiin säännösten noudattamiseen liittyviä ongelmia, jotka liittyivät siihen, ettei videoneuvottelujen käyttöä koskevaa 7 artiklan 2 kohtaa ollut saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joissakin jäsenvaltioissa havaittiin, että vaatimus, jonka mukaan uhreille on annettava käännökset heidän oikeuksiensa käyttämisen kannalta välttämättömistä tiedoista (7 artiklan 3 kohta), on saatettu puutteellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Nämä puutteet liittyvät pääasiassa siihen, että asiaa koskevan päätöksen perusteluja ei käännetä.

Jotkin harvat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöä uhrien oikeutta esittää perusteltu pyyntö siitä, että asiakirja katsotaan keskeiseksi (7 artiklan 5 kohta). Useissa jäsenvaltioissa havaittiin 7 artiklan 7 kohdan täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia, jotka koskivat toimivaltaisten viranomaisten arviota siitä, tarvitsevatko uhrit tulkkaus- ja käännösapua. Useimmat niistä eivät ole saattaneet tätä vaatimusta osaksi

kansallista lainsäädäntöään. Eräät jäsenvaltiot eivät myöskään tarjoa mahdollisuutta riitauttaa päätöstä olla antamatta tulkkaus- tai käännösapua.

3.3. Menettelylliset oikeudet (10, 11, 13, 16 ja 17 artikla)

Useissa uhrien oikeuksia koskevan direktiivin menettelyllisiä oikeuksia koskevissa säännöksissä viitataan uhrien rooliin tietyn jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmässä. Tämä rooli vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Näin ollen uhrien menettelyllisten oikeuksien tarkka soveltamisala vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen.

Direktiivin 10 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla uhreilla on mahdollisuus esittää tietoja, näkemyksiä tai todisteita koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan. Sovellettavat menettelymääräykset annetaan kansallisessa lainsäädännössä. Muutamissa jäsenvaltioissa havaittiin säännöksen noudattamiseen liittyviä ongelmia. Ne liittyvät pääasiassa lapsiuhrien kuulemista koskevien tarvittavien suojatoimien puuttumiseen (10 artiklan 1 kohta).

Direktiivin 11 artiklassa säädetään uhrien oikeuksista syyttämättäjättämispäätöksen yhteydessä. Jotkin harvat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä säännöstä kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Jotkin jäsenvaltiot eivät esimerkiksi anna uhreille riittäviä tietoja päätöksen tekemiseksi siitä, pyytävätkö he syyttämättäjättämispäätöksen uudelleen käsittelyä (11 artiklan 3 kohta).

Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet oikeusavun saamista koskevan 13 artiklan kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöään. On kuitenkin huomattava, että tässä säännöksessä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön määritettäessä tosiasiallisesti edellytyksiä tai menettelymääräyksiä, joiden nojalla uhrit voivat saavat oikeusapua. Näin ollen tällä säännöksellä ei yhdenmukaisteta edellytyksiä, joiden nojalla uhrit saavat oikeusapua.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään oikeudesta rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa tehtävään päätökseen rikoksentekijän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen. Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta noudattavat tätä vaatimusta. Jäsenvaltioiden on myös edistettävä toimenpiteitä, joilla rikoksentekijöitä kannustetaan maksamaan asianmukainen korvaus (16 artiklan 2 kohta). Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän vaatimuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot lieventävät vaikeuksia, jotka aiheutuvat uhrin asumisesta muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikos on tehty. Muutamat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä vaatimusta osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Myös sen varmistamisessa, että rikosilmoitus toimitetaan viipymättä sille valtiolle, jonka alueella rikos on tehty (17 artiklan 3 kohta), havaittiin puutteita. Useilla jäsenvaltioilla ei ole tätä koskevia säännöksiä.

3.4. Uhrien mahdollisuudet käyttää tukipalveluja (8 ja 9 artikla)

Direktiivin 8 ja 9 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että uhrit saavat tarpeidensa mukaisia yleisiä ja erityistukipalveluja. Palvelujen on oltava luottamuksellisia, maksuttomia ja uhrien etua edistäviä ennen rikosoikeudellista menettelyä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen. Perheenjäsenillä on oikeus käyttää tukipalveluja tarpeidensa ja aiheutuneen vahingon suuruuden mukaisesti.

Useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet yleisiä tukipalveluja koskevaa 8 artiklan 1 kohtaa kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Monet jäsenvaltiot rajoittavat tällaisten palvelujen saatavuuden perheväkivallan tai ihmiskaupan uhreille. Käytännössä perheväkivallan uhrit eivät kuitenkaan useissa jäsenvaltioissa saa tehokasta tukea ja suojelua. Lisäksi kaikissa jäsenvaltioissa oikeutta tukipalveluihin ei ole myönnetty uhrien perheenjäsenille.

Useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutta ohjata uhreja tukipalveluihin (8 artiklan 2 kohta) osaksi kansallista lainsäädäntöään. Näissä jäsenvaltioissa uhreja ei joko ohjata uhrien tukipalveluihin tai niihin ohjataan vain tietty uhrien ryhmä (esimerkiksi perheväkivallan uhrit). Samanlaisia täytäntöönpano-ongelmia ilmeni 8 artiklan 3 kohdan kohdalla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on perustettava maksuttomia ja luottamuksellisia erityistukipalveluja. Useat jäsenvaltiot eivät joko ole saattaneet tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään lainkaan tai tämä on tehty puutteellisesti. Jotkin jäsenvaltiot esimerkiksi tarjoavat tällaisia palveluja vain perheväkivallan uhreille tai lapsiuhreille.

Muutamilla jäsenvaltioilla havaittiin olevan ongelmia saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä velvollisuus, jonka mukaan mahdollisuus käyttää uhrien tukipalveluja ei saa riippua siitä, että uhri on tehnyt virallisen rikosilmoituksen (8 artiklan 5 kohta). Esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa vain perheväkivallan uhreilla on mahdollisuus käyttää tukipalveluita ilmoittamatta rikoksesta poliisille.

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa luetellaan vähimmäispalvelut, jotka uhrien tukipalvelujen on tarjottava. Muutamat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä säännöstä osaksi lainsäädäntöään. Komissio havaitsi kuitenkin muita kuin lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla tämä säännös pannaan täytäntöön.

Turvallista paikkaa tarvitseville uhreille tarjottavan suojan tai muun sopivan väliaikaisen majoituksen saatavuuden sekä erityistarpeita omaaville uhreille annettavan kohdennetun tuen osalta (9 artiklan 3 kohta) komissio havaitsi täytäntöönpano-ongelmia useissa jäsenvaltioissa. Ne ovat varsinkin käytännön toteutukseen liittyviä ongelmia, jotka koskevat muun muassa suojien saatavuutta tietyntyyppisten rikosten uhreille sekä suojien riittämätöntä määrää.

3.5. Korjaava oikeus (12 artikla)

Tämän artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jos jäsenvaltio tarjoaa korjaavan oikeuden palveluja, käytössä on tarvittavat suojatoimet, jotta vältetään uhrin joutuminen toistuvasti uhriksi.

Direktiivillä ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tällaisia palveluja. Korjaavan oikeuden palveluja tarjoaa 24 jäsenvaltiota. Jäljempänä esitetty arviointi koskee vain näitä jäsenvaltioita.

Monet asianomaisista jäsenvaltioista eivät ole panneet kaikilta osin täytäntöön yhtä tai useampaa 12 artiklan 1 kohdassa säädettyä korjaavan oikeuden vähimmäisedellytystä. Esimerkkeinä puutteellisesta tai virheellisestä täytäntöönpanosta voidaan mainita, että kansallisesta lainsäädännöstä puuttuu velvoite, jonka mukaan uhrien on annettava ”tietoon perustuva” suostumus menettelyyn osallistumiseen, tai takeet siitä, että menettelyn mahdollisista tuloksista tiedotetaan uhreille.

Muutamissa jäsenvaltioissa ei havaittu olevan käytössä erityisiä toimenpiteitä korjaavan oikeuden palveluihin ohjaamisen helpottamiseksi (12 artiklan 2 kohta).

3.6. Uhrien oikeus suojeluun (18–24 artikla)

Direktiivin 18–24 artiklan tavoitteena on varmistaa uhrien suojelu ja erityissuojelua tarvitsevien uhrien tunnistaminen.

Direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että saatavilla on laaja valikoima suojelutoimenpiteitä uhrien ja heidän perheenjäsentensä suojelemiseksi toissijaiselta ja toistuvalta uhriksi joutumiselta, pelottelulta ja kostotoimilta. Siinä edellytetään myös, että jäsenvaltiot suojelevat uhreja ja heidän perheenjäseniään fyysisiltä, emotionaalisilta ja psyykkisiltä haitoilta. Direktiivin 18 artiklaa sovelletaan kaikkiin uhreihin ja kaikkiin perheenjäseniin. Säännösten noudattamiseen liittyviä ongelmia havaittiin alle puolessa jäsenvaltioista, ja ne johtuivat pääasiassa siitä, että perheenjäsenten suojelemiseksi ei toteutettu toimenpiteitä. Joissakin jäsenvaltioissa tällaiset toimenpiteet eivät ole kaikkien uhrien käytettävissä tai käytettävissä oleviin toimenpiteisiin ei sisälly suojelua emotionaalisen tai psyykkisen haitan riskejä vastaan.

Direktiivissä edellytetään, että uhrin ja rikoksentekijän kohtaamista vältetään ja että kaikissa uusissa tuomioistuintiloissa osoitetaan uhreille erilliset odotustilat (19 artikla). Tämän säännöksen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä havaittiin puutteita yli puolessa jäsenvaltioista, joskin muutamat jäsenvaltiot täyttävät tämän vaatimuksen muiden kuin lainsäädännöllisten käytännön toimenpiteiden avulla.

Direktiivin 20 artiklan tarkoituksena on estää uhrien toissijainen uhriksi joutuminen rikostutkinnan aikana. Yli puolet jäsenvaltioista on joko rajoittanut tämän artiklan soveltamisalaa tai ei ole saattanut sitä lainkaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Useat jäsenvaltiot eivät esimerkiksi ole panneet täytäntöön vaatimusta siitä, että uhrien lääketieteellisten tutkimusten määrä pidetään mahdollisimman pienenä. Muutamissa jäsenvaltioissa velvollisuus pitää uhrien kuulustelujen lukumäärä mahdollisimman pienenä koskee vain tiettyjä uhreja (lapsiuhrit tai uhrit, jotka tarvitsevat erityissuojelua).

Direktiivin 21 artiklan tarkoituksena on varmistaa uhrien oikeus yksityisyyden suojaan. Pari jäsenvaltiota ei ole saattanut tätä säännöstä lainkaan osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja alle puolet jäsenvaltioista on saattanut sen osaksi kansallista lainsäädäntöään vain osittain.

Direktiivin 22 artikla on erityisen tärkeä, koska siinä säädetään, että jokaisella uhrilla on oikeus henkilökohtaiseen suojelutarpeiden arviointiin. Sen tarkoituksena on määrittää, onko uhri erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalle uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja/tai kostotoimille, sekä suojella uhreja heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti.

Useissa jäsenvaltioissa tämän arvioinnin käyttöönottoa koskevaa vaatimusta ei ole pantu täytäntöön tai se on pantu täytäntöön vain osittain. Tämä vaikuttaa 23 ja 24 artiklan mukaisia henkilökohtaiseen arviointiin perustuvia erityisiä suojelutoimenpiteitä koskevien säännösten yleiseen noudattamiseen.

Lisäksi alle puolet jäsenvaltioista ei ole saattanut 22 artiklan 3 kohtaa osaksi kansallista lainsäädäntöään tai tehnyt sen vain osittain. Tässä säännöksessä luetellaan tilanteet, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota uhrien haavoittuvuutta arvioitaessa. Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa henkilökohtaisessa arvioinnissa ei oteta huomioon sitä, että kyseessä on rikos, jonka motiivin muodostaa ennakkoluulo tai syrjintä.

Muutamat muut jäsenvaltiot eivät ole saattaneet kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään 22 artiklan 4 kohdan vaatimusta, jonka mukaan lapsien oletetaan aina olevan erityissuojelun tarpeessa. Esimerkiksi yhdessä näistä jäsenvaltioista laki rajoittaa tämän olettaman koskemaan vain tietyntyyppisten rikosten lapsiuhreja.

Direktiivin 23 artiklassa vahvistetaan erityiset suojelutoimenpiteet uhreille, joiden erityiset suojelutarpeet on määritetty henkilökohtaisen arvioinnin avulla. Tällaisten suojelutoimenpiteiden on oltava uhrien käytettävissä rikostutkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn aikana.

Useat jäsenvaltiot eivät noudata tätä vaatimusta, sillä ne eivät ole saattaneet yhtä tai useampaa artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai ovat tehneet tämän puutteellisesti. Täytäntöönpanon puutteellisuus johtuu esimerkiksi siitä, että erityissuojelua on tarjolla vain lapsille tai seksuaalisen väkivallan uhreille. Toisena esimerkkinä voidaan mainita, että useissa jäsenvaltioissa viestintäteknologiaa ei käytetä tehokkaasti tuomioistuinkäsittelyjen aikana keinona välttää uhrien ja rikoksentekijöiden kohtaaminen.

Direktiivin 24 artiklassa säädetään erityissuojelutoimenpiteistä, joiden on oltava lapsiuhrien käytettävissä. Muutamissa jäsenvaltioissa havaittiin puutteita näiden säännösten noudattamisessa ja ongelmia toimenpiteiden käytännön toteuttamisessa. Esimerkiksi kuulustelujen tallentamista koskevat säännökset rajoittuvat tietyntyyppisten rikosten uhreiksi joutuneisiin lapsiin (24 artiklan 1 kohta).

Direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jos henkilön iästä ei ole varmuutta ja on syytä epäillä, että uhri on lapsi, tämän on oletettava olevan lapsi. Muutamat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään, mutta jotkin jäsenvaltiot varmistavat sen muilla kuin lainsäädännöllisillä toimenpiteillä. Muutamissa muissa jäsenvaltioissa tämän säännöksen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä vaikuttaa olevan ongelmallista. Eräät jäsenvaltiot esimerkiksi soveltavat tätä olettamusta vain vakavimpien rikosten, kuten ihmiskaupan tai seksuaalisen hyväksikäytön, uhreihin.

4. TIETOJEN KERÄÄMINEN

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 16. marraskuuta 2017 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi toimitettava komissiolle saatavilla olevat tiedot, joista ilmenee, miten uhrit ovat käyttäneet tässä direktiivissä vahvistettuja oikeuksia (28 artikla). Tietoihin olisi sisällyttävä vähintään ilmoitettujen rikosten lukumäärä ja laji sekä, mikäli tiedot ovat tiedossa ja saatavilla, uhrien lukumäärä, ikä ja sukupuoli (johdanto-osan 64 kappale).

Vain neljä jäsenvaltiota toimitti asiaankuuluvat tilastotiedot viimeistään 16. marraskuuta 2017. Komissio lähetti 15. marraskuuta 2017 jäsenvaltioille kyselylomakkeen, jossa pyydettiin toimittamaan edellä mainitut vuoden 2016 tiedot viimeistään 16. tammikuuta 2018. Kyselylomakkeeseen vastasi 20 jäsenvaltiota, mutta useimmat niistä vastasivat vain joihinkin kysymyksiin.

Yhteensä 18 jäsenvaltion toimittamien vuoden 2016 tilastotietojen mukaan poliisille ilmoitettiin yhteensä 26 304 808 rikosta. Yleisimmin ilmoitettuja rikoksia ovat varkausrikokset ja omaisuusvahingot.

Näiden 18 jäsenvaltion toimittamat tilastotiedot osoittavat, että vuonna 2016 rikosilmoituksen teki 11 120 123 henkilöä. Saatavilla olevien tietojen mukaan noin 40 prosenttia ilmoitettujen rikosten uhreista on naisia. Naisten osuus ilmoitetun rikollisuuden uhreista on toimitettujen tietojen mukaan erityisen suuri Ranskassa (62 prosenttia). Kaikissa kyselyyn vastanneissa jäsenvaltioissa lasten osuus ilmoitettujen rikosten uhreista on alle 10 prosenttia.

5. PÄÄTELMÄT

Vuonna 2012 annettu uhrien oikeuksia koskeva direktiivi on rikoksen uhrien oikeuksia koskevien EU:n toimien keskeinen väline. Siinä säädetään kunnianhimoisista säännöistä, joilla voidaan parantaa uhrien tilannetta Euroopan unionissa. Tämä arviointi osoittaa kuitenkin, että kaikkia direktiivin tarjoamia mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty. Direktiivin täytäntöönpano ei ole tyydyttävää. Tämä johtuu erityisesti sen puutteellisesta ja/tai virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tässä kertomuksessa tuodaan esiin myös lukuisia direktiivin käytännön täytäntöönpanoa koskevia huolenaiheita. Useimmissa jäsenvaltioissa havaittiin puutteita eräiden direktiivin keskeisten säännösten, kuten tiedonsaantia, tukipalveluita ja uhrien yksilöllisten tarpeiden mukaista suojelua koskevien säännösten täytäntöönpanossa. Vaikuttaa siltä, että menettelyllisiä oikeuksia ja korjaavaa oikeutta koskevat säännökset ovat vähemmän ongelmallisia.

Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi komissio edistää direktiivin asianmukaista täytäntöönpanoa rahoitustuen avulla[13]. Esimerkiksi EU:n avustuksella perustettu uhrien oikeuksien

[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1382/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, oikeusalan ohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020, EUVL L 354, 28.12.2013, s. 73–83, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just

eurooppalainen verkosto[14] tarjoaa kansallisille asiantuntijoille foorumin, jolla nämä voivat vaihtaa parhaita käytäntöjä ja keskustella direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

Direktiivin puutteellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on syynä siihen, että useimpia jäsenvaltioita vastaan on parhaillaan käynnissä rikkomusmenettelyjä. Komissio aloittaa tarvittaessa uusia rikkomusmenettelyjä, jotka koskevat direktiivin virheellistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja/tai virheellistä käytännön täytäntöönpanoa.

[14] https://envr.eu/