

U 19/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*yksityis-
oikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vasta-
vuoroinen tunnustaminen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä toukokuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2011

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
6.6.2011

EU/2011/1113

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YKSITYISOIKEUDEN ALALLA MÄÄRÄTTYJEN SUOJELUTOIMENPITEIDEN VASTAVUOROISESTA TUNNUSTAMISESTA**1 Ehdotuksen tausta**

Suomi ja 11 muuta jäsenvaltiota tekivät tammikuussa 2010 aloitteen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta suojelumääräyksestä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena oli luoda säännökset sen varmistamiseksi, että henkilö voisi yhdessä jäsenvaltiossa annetun eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella saada suojaa myös muuttaessaan toiseen jäsenvaltioon (direktiiviehdotuksesta on informoitu eduskuntaa valtioneuvoston kirjelmällä U 89/2009 vp).

Mainittu direktiiviehdotus oli alkuperäisessä muodossaan soveltamisalaltaan laaja. Sen mukaan eurooppalaisen suojelumääräyksen antaminen olisi ollut mahdollista riippumatta siitä, millaisessa menettelyssä sitä edeltävä kansallinen lähestymiskielto oli määrätty tai oliko kieltoa edeltänyt rikostutkinta. Direktiiviehdotusta koskeissa neuvotteluissa nousi soveltamisalaan liittyen kuitenkin esiin kysymys oikeusperustasta, erityisesti siitä, kuinka laajalti rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artikla mahdollistaa lähestymiskieltoihin liittyvän yhteistyön jäsenvaltioiden välillä.

Neuvotteluissa mainitun direktiiviehdotuksen soveltamisalaa on sittemmin kompromissina päädytty ehdottamaan rajattavaksi siten, että eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisen edellytyksenä tulisi olla kansallinen suojelumääräys, jota on edeltänyt rikollinen käytös määräyksen antaneen jäsenvaltion lain mukaan.

2 Ehdotuksesta yleisesti

Euroopan komissio on 18 päivänä toukokuuta 2011 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpi-

teiden vastavuoroisesta tunnustamisesta [KOM(2011) 276 lopullinen]. Ehdotus perustuu SEUT 81 artiklan 2 kohdan a, e ja f alakohtaan. Niiden tavoitteena on tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perusteella kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia.

Asetusehdotus muodostaa osan lainsäädäntöpakettia (niin sanottu rikosuhripaketti), jolla pyritään vahvistamaan uhrien oikeuksia EU:ssa. Toisaalta ehdotus on tarkoitettu täydentämään edellisessä jaksossa mainittua jäsenvaltioaloitteen pohjalta pitkään jo neuvoteltua direktiiviehdotusta sen varmistamiseksi, että kaikki jäsenvaltiossa annettavat suojelutoimenpiteet liikkuisivat vapaasti EU:ssa.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on luoda mekanismi, jonka perusteella yhdessä jäsenvaltiossa annettu suojelutoimenpide tunnustettaisiin toisessa jäsenvaltiossa ilman tarvetta ryhtyä erityisiin välivaiheen muodollisuuksiin.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa on kysymys siviilioikeuden alan vastavuoroista tunnustamista koskevasta lainsäädäntöinstrumentista. Ehdotuksessa seurataankin olemassa olevien siviilioikeuden alan vastavuoroista tunnustamista koskevien EU-instrumenttien periaatteita, erityisesti tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevilla asioilla ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2201/2003. Tämän lisäksi ehdotuksen esikuvana on toiminut parhailaan neuvoteltavana oleva komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuo-

mioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (uudelleen laadittu toisinto Bryssel I -asetuksesta).

Lähtökohtana asetusehdotuksessa on sen soveltamisalaan kuuluvien suojelutoimenpiteiden tunnustaminen muissa jäsenvaltioissa automaattisesti, ilman eri välivaiheen menettelyjä. Suojelutoimenpiteen tunnustamisen kannalta merkitystä ei olisi sillä, sisältyykö tunnustamisjäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisuus antaa vastaavia suojelutoimenpiteitä. Ehdotuksen mukaan ainoan kieltäytymisperusteen suojelutoimenpiteen tunnustamiselle muodostaisi tunnustettavaksi haetun suojelutoimenpiteen oleminen ristiriidassa tunnustamisjäsenvaltiossa annetun ratkaisun kanssa.

Asetusehdotuksen mukainen suojelutoimenpiteiden vastavuoroinen tunnustaminen perustuisi pääpiireissään seuraaville periaatteille. Suojelutoimenpiteen määränneen jäsenvaltion (alkuperäjäsenvaltio) toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä olisi ensinnäkin antaa, viran puolesta tai suojattavan henkilön pyynnöstä, suojattavalle henkilölle ehdotuksen liitteen mukaiselle lomakkeelle laadittu todistus (sertifikaatti), joka sisältäisi kaikki suojelutoimenpiteen tunnustamisen kannalta relevantit tiedot. Suojattavan henkilön tehtävänä olisi tämän jälkeen toimittaa sertifikaatti tunnustamisjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tunnustamisjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä olisi puolestaan antaa vaaraa aiheuttavalle henkilölle tiedoksi tieto ulkomaisen suojelutoimenpiteen soveltamisalan maantieteellisestä laajentumisesta sekä toimenpiteen rikkomisen seuraamuksista.

Sen vastapainoksi, että asetusehdotuksen lähtökohtana olisi suojelutoimenpiteen tunnustaminen automaattisesti, ilman eri välivaiheen menettelyjä, ehdotukseen on sisällytetty seuraavat oikeusturvatakeet:

1) alkuperäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen, jonka tehtävänä on antaa suojattavalle henkilölle edellä mainittu sertifikaatti, tulee varmistua siitä, ettei vaaraa aiheuttavan henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin suojelutoimenpiteestä määrättäessä ole loukattu. Siinä tapauksessa, että mainittua oikeutta on loukattu, sertifikaattia ei voi antaa;

2) siinä tapauksessa, että alkuperäjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen määrää antamansa suojelutoimenpiteen keskeytettäväksi tai peruutettavaksi, tunnustamisjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tulee vaaraa aiheuttavan henkilön pyynnöstä keskeyttää tai peruuttaa suojelutoimenpiteen tunnustamisen; sekä

3) alkuperäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ja tunnustamisjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tulee antaa vaaraa aiheuttavalle henkilölle ja suojattavalle henkilölle tiedoksi kaikki tiedot liittyen suojelutoimenpiteen antamiseen, tunnustamiseen, mahdolliseen täytäntöönpanoon ja seuraamuksiin sekä keskeyttämiseen tai peruuttamiseen.

Mainituilla oikeusturvatakeilla varmistettaisiin erityisesti EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien tuleminen turvatuiksi.

Asetusehdotukseen ei sisälly säännöksiä suojelutoimenpiteen rikkomisesta aiheutuvista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Tältä osin kysymys määräytyisi jokaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetuksen voimaantulo merkitsisi, että muussa jäsenvaltiossa toimivaltaisen viranomaisen määräämä suojelutoimenpide – asetuksessa säädettyjen edellytysten täytyessä – tunnustettaisiin Suomessa. Vastaavasti suomalaisen tuomioistuimen määräämä lähestymiskieltoa koskeva ratkaisu tunnustettaisiin muussa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotus ei edellytä muutoksia lähestymiskiellosta annettuun lakiin (898/1998). Sen sijaan asetuksen täytäntöönpano saattaa edellyttää täydentävien säännösten antamista.

5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Asetusehdotus perustuu SEUT 81 artiklan 2 kohdan a, e ja f alakohtaan. Sen mukaan ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun

muassa sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekomenettelyyn ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto katsoo, että suojelutoimenpiteiden vastavuoroinen tunnustaminen ei ole järjestettävissä yksittäisen jäsenvaltion tasolla toteutettavin toimenpitein.

6 Ehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotuksen soveltamisalaan tulevien tilanteiden määrää on vaikea arvioida. Viime vuosien ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen huomioon ottaen tällaisia tapauksia tulee mahdollisesti olemaan jossain määrin. Voidaan kuitenkin arvioida, ettei asetusehdotuksella olisi suoranaisia taloudellisia, organisatorisia tai muita säädösvalmistelussa huomioon otettavia vaikutuksia. Toisaalta asetusehdotuksella voitaisiin parantaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön mahdollisuuksia suojelutoimenpiteillä, kuten lähestymiskielillä, suojattavien henkilöiden aseman kehittämiseksi rajat ylittävissä tilanteissa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Helsingin hovioikeudelta, Helsingin käräjäoikeudelta, Helsingin oikeusaputoimistolta, Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastolta, Suomen Asianajajaliitolta ja Rikosuhripäivystykseltä. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle on varattu tilaisuus antaa lausunto ehdotuksesta.

Asetusehdotus on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (jaosto 35) kirjallisesti.

Komissio on esitellyt asetusehdotuksen OSA-neuvostossa 9.—10.6.2011 ja neuvoston työryhmässä 14.6.2011.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen pyrkiä vahvistamaan uhrien oikeuksia EU:ssa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös käsillä olevaan asetusehdotukseen ja sen tavoitteisiin. Valtioneuvoston tavoitteena on käytännössä toimivan, osapuolten oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavan suojelutoimenpiteiden tunnustamisjärjestelmän luominen. Edelleen valtioneuvoston tavoitteena on, että asetuksen piiriin kuuluisivat kaikki suojelutoimenpiteet, jotka eivät tule katetuiksi edellä kohdassa 1 mainitulla direktiiviehdotuksella.