

U 89/2009 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (eurooppalainen suojelumääräys)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Belgian, Bulgarian, Espanjan, Viron, Ranskan, Italian, Unkarin, Puolan, Portugalin, Romanian, Suomen ja

Ruotsin 5 päivänä tammikuuta 2010 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta suojelumääräyksestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2010

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO EU/2009/1509

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EUROOPPALAISESTA SUOJELUMÄÄRÄYKSESTÄ**1 Yleistä**

Belgia, Bulgaria, Espanja, Viro, Ranska, Italia, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Suomi ja Ruotsi ovat 5 päivänä tammikuuta 2010 tehneet ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta suojelumääräyksestä (17513/09 CO-PEN 247). Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 1 kohtaan. Ehdotus liittyy myös 10 ja 11 päivänä 2009 joulukuuta pidetyssä Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyyn Tukholman ohjelmaan, jossa muun ohella todetaan, että rikoksen uhreille tarjottavista suojelutoimenpiteistä olisi päätettävä unioninlaajuisesti.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on luoda säännökset sen varmistamiseksi, että henkilö voisi yhdessä jäsenvaltiossa annetun eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella saada suojaa myös muuttaessaan toiseen jäsenvaltioon. Eurooppalainen suojelumääräys perustuu kansalliseen päätökseen suojelutoimenpiteestä, joka Suomen järjestelmässä tarkoittaa lähestymiskieltoa. Tarkoituksena on estää tilanteet, joissa suojattava henkilö toisessa jäsenvaltiossa joutuisi uuden rikoksen uhriksi tai joutuisi siellä käynnistämään uuden menettelyn saadakseen suojaa ilman, että määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa tehtyä päätöstä otettaisiin huomioon.

Direktiiviehdotus käsitellään SEUT:n mukaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekomenettelyyn ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

2 Pääasiallinen sisältö

Artiklan 1 mukaan eurooppalaisella suojelumääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka tarkoituksena on auttaa toista

jäsenvaltiota toteuttamaan oman lainsäädäntönsä mukainen suojelutoimenpide henkilön hengen, ruumiillisen ja henkisen koskemattomuuden, taikka vapauden tai sukupuolisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Suojelutoimenpide puolestaan tarkoittaa jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemää päätöstä, joka sisältää vaaraa aiheuttavalle henkilölle määrättyjä velvollisuuksia tai kieltoja edellyttäen, että niiden rikkominen on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan rikos tai että siitä voidaan muuten rangaista vapaudenmenetyksellä. Artikla sisältää myös määritelmät suojellusta ja vaaraa aiheuttavasta henkilöstä, määräyksen antaneesta valtiosta ja täytäntöönpanovaltiosta sekä valvontavaltiosta. Viimeksi mainitulla valtiolla tarkoitetaan jäsenvaltiota, johon tuomio tai valvontapäätös lähetetään silloin, kun tunnustamista pyydetään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi tehdyn neuvoston puitepäätöksen (2008/947/YOS) tai vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona tehdyn neuvoston puitepäätöksen (2009/829/YOS) perusteella.

Artiklan 2 mukaan eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa suojellun henkilön aikoessa poistua tai hänen poistuttuaan määräyksen antaneesta valtiosta toiseen jäsenvaltioon. Edellytyksenä on, että määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa on määrätty suojelutoimenpide, jossa vaaraa aiheuttavalle henkilölle on asetettu jokin artiklan 2 kohdassa luetelluista velvollisuuksista tai kielloista. Näitä ovat esimerkiksi kiello tulla tietyille alueille, jossa suojeltu henkilö oleskelee, kiello ottaa tähän yhteyttä tai velvollisuus pysyä määrättyssä paikassa tarvittaessa määrättyinä aikana.

Artiklassa 3 jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus tunnustaa eurooppalainen suojelumääräys direktiivin mukaisesti. Direktiivi ei vaikuta velvollisuuteen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaisia perusoikeuksia ja oikeudellisia perusperiaatteita.

Artiklan 4 mukaan eurooppalaisen suojelumääräyksen antamiseen ja sen täytäntöönpanoon toimivaltaisia viranomaisia voivat olla oikeusviranomaiset ja poikkeuksellisesti muut viranomaiset, edellyttäen, että niillä kansallisen lain mukaan on toimivalta tehdä vastaavanlaisia päätöksiä. Toimivaltaiset viranomaiset on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle.

Artiklassa 5 on säännökset eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisesta. Lähtökohtana on, että määräys annetaan suojellun henkilön pyynnöstä, joka voi toimittaa määräyksen antamista koskevan pyynnön joko määräyksen antaneen tai täytäntöönpanovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos pyyntö toimitetaan täytäntöönpanovaltion viranomaiselle, sen on toimitettava pyyntö määräyksen antaneen valtion viranomaiselle.

Artiklan 6 mukaan eurooppalainen suojelumääräys tehdään direktiivin liitteenä olevan mallin mukaista lomaketta käyttäen. Artiklassa luetellaan määräyksessä ilmoitettavat tiedot.

Artiklassa 7 on säännökset eurooppalaisen suojelumääräyksen toimittamisesta. Lähtökohtana on, että määräyksen antanut viranomainen toimittaa määräyksen suoraan täytäntöönpanovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Tietoa toimivaltaisista viranomaisista on tarvittaessa tiedusteltava Euroopan oikeudellisen verkoston yhteysviranomaisten tai Eurojustin kansallisen koordinoitijärjestelmän kautta.

Artikla 8 sisältää säännökset toimenpiteistä täytäntöönpanovaltiossa. Lähtökohtana on, että täytäntöönpanovaltio tunnustaa eurooppalaisen suojelumääräyksen ja toteuttaa ne suojelutoimenpiteet, jotka olisivat sen kansallisen lainsäädännön mukaan käytettävissä vastaavanlaisessa kansallisessa tapauksessa. Tästä seuraa, että täytäntöönpanovaltiolla ei ole velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita se itse ei kansallisen lainsäädäntönsä mukaan voisi tehdä. Jos eurooppalaista

suojelumääräystä rikotaan, täytäntöönpanovaltion viranomaisen tulee ilmoittaa siitä määräyksen antaneen valtion viranomaiselle.

Artiklassa 9 on säännökset kieltäytymisperusteista. Eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisesta on sallittua kieltäytyä jos lomakkeen tiedot on puutteelliset tai jos määräyksen antamisen edellytykset eivät täyty. Myös täytäntöönpanovaltion toimivaltaan kuuluva armahdus ja lainsäädännöllinen koskemattomuus mainitaan kieltäytymisperusteina.

Artikla 10 koskee myöhempiä päätöksiä. Lähtökohtana on, että määräyksen antaneella valtiolla on toimivalta päättää suojelutoimenpiteen uusimisesta, muuttamisesta, pidätysmääräyksestä tai rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisesta vaaraa aiheuttavaa henkilöä vastaan. Artiklassa on säännös myös niitä tilanteita varten, joissa suojelutoimenpiteet perustuvat aikaisemmin mainittuihin puitepäätöksiin 2008/947/YOS ja 2009/829/YOS. Tällöin päätökset tehdään asianomaisten puitepäätösten perusteella.

Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännöksiä eurooppalaisen suojelumääräyksen kumoamisesta, jos suojeltu henkilö poistuu täytäntöönpanovaltiosta (11 artikla), määräajoisista (12 artikla), velvollisuudesta soveltaa täytäntöönpanovaltion lainsäädäntöä siellä tehtyihin päätöksiin (13 artikla), viranomaisia koskevasta informaatiovelvollisuudesta ja keskinäisestä kuulemisesta (14 ja 15 artikla) sekä kielistä 16 artikla). Artikla 17 sisältää säännöksen direktiivin soveltamisesta aiheutuvista kuluista. Niistä vastaa täytäntöönpanovaltio lukuun ottamatta määräyksen antaneen valtion alueella syntyneitä kuluja. Artikloissa 18 ja 19 on säännökset direktiivin suhteesta muihin sopimuksiin ja järjestelyihin sekä direktiivin täytäntöönpanosta.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomessa direktiiviehdotuksessa tarkoitettua suojelutoimenpiteistä säädetään lähestymiskiellosta annetussa laissa (898/1998). Sen 1 §:n mukaan lähestymiskielto voidaan määrätä henkeen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi.

Laki mahdollistaa lähestymiskiellon määrämisen myös itsensä uhatuksi tuntevan henkilön kanssa samassa taloudessa asuvaa henkilöä vastaan (perheen sisäinen lähestymiskielto). Lähestymiskielto voidaan määrätä joko perusmuotoisena tai laajennettuna (3 §). Perusmuotoisessa lähestymiskiellossa lähestymiskieltoon määrätty henkilö ei saa tavata, seurata tai tarkkailla suojattavaa henkilöä eikä ottaa häneen yhteyttä tai sitä yrittää. Perheen sisäiseen lähestymiskieltoon määrätyn on lisäksi poistuttava hänen ja suojattavan henkilön yhteisestä asunnosta. Laajennettu lähestymiskielto voi koskea kieltoa oleskella suojattavan henkilön asunnon, työpaikan tai muun oleskelupaikan läheisyydessä.

Lähestymiskiellon määrää Suomessa käräjäoikeus (4 §). Väliaikaisen lähestymiskiellon voi määrätä myös pidättämiseen oikeutettu virkamies (11 §). Lähestymiskielto voidaan määrätä enintään yhdeksi vuodeksi. Jos lähestymiskielto uudistetaan, se voidaan määrätä enintään kahdeksi vuodeksi. Perheen sisäinen lähestymiskielto voidaan kuitenkin määrätä enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Rangaistus lähestymiskiellon rikkomisesta on rikoslain 16 luvun 9a §:n mukaan sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi.

Suomessa lähestymiskielto määrätään usein itsenäisenä turvaamistoimenpiteenä erillään rikosasian käsittelystä. Aikaisemmin mainitut puitepäätökset 2008/947/YOS ja 2009/829/YOS eivät kata tällaisia lähestymiskielloja, vaan ne soveltuvat tietyin edellytyksin sellaisiin tilanteisiin, joissa lähestymiskielto on annettu esitutkinnassa tai oikeudessa käsiteltävän rikosasian yhteydessä tai rikostuomion perusteella. Tällä hetkellä ei siten ole voimassa Suomen järjestelmään soveltuvaa kansainvälistä lainsäädäntöä. Lisäksi puitepäätösten soveltamisen edellytyksenä on, että kieltoon määrätty rikoksesta epäilty tai tuomittu muuttaa toiseen jäsenvaltioon. Säännökset puuttuvat näin ollen myös niitä tilanteita varten, joissa suojeltu henkilö muuttaa toiseen jäsenvaltioon ja tarvitsisi suojaa siellä.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Lähestymiskielloa ei nimenomaan mainita Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Se on kuitenkin asia, jonka mainitun lain 27 §:n 22—24 ja 42 kohdan nojalla on katsottava kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

5 Puitepäätösehdotuksen vaikutukset

Käräjäoikeuksissa määrättyjen lähestymiskiellojen lukumäärä on vuosien 2005—2008 aikana vaihdellut vuosittain 1390—1506 välillä. Lähestymiskiellon rikkomisesta on mainittuna ajanjaksona annettu tuomioita yli 500 vuodessa. Tilastoitua tietoa ei ole saatavissa siitä, kuinka monessa tapauksessa lähestymiskiellolla suojattu henkilö on kiellon määräämisen jälkeen muuttanut toiseen EU:n jäsenvaltioon, jolloin kyse olisi direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalaan tulevia tapauksia Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä tulisi todennäköisesti olemaan vähän. Ihmisten liikkuvuuden lisääntyessä tällaiset tilanteet toisaalta saattavat tulevaisuudessa jossain määrin lisääntyä.

Voidaan arvioida, että direktiiviehdotuksella ei ole suoranaisia taloudellisia, organisatorisia tai muita säädösvalmistelussa huomioitavia vaikutuksia. Direktiiviehdotuksella voitaisiin kuitenkin parantaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön mahdollisuuksia usein paritai perhesuhteissa ilmenevien väkivaltarikosten sekä vapauteen ja rauhaan kohdistuvien rikosten torjumiseksi.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston työryhmässä 4 ja 5 päivänä tammikuuta 2010. Jäsenvaltiot ovat yleisesti suhtautuneet myönteisesti direktiiviehdotuksen tarkoitukseen. Muutosehdotuksia on tehty yksittäisten artiklojen sisältöön.

7 Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Espanjan aikomuksesta tehdä aloite eurooppalaista suojelumääräystä koskevaksi lainsäädäntöinstrumentiksi on informoitu eduskuntaa E-kirjeellä marraskuussa 2009 (E 151/2009 vp).

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat-jaostossa (jaosto 7) kirjallisessa menettelyssä 13.1.2010—22.1.2010.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen ja sen tavoitteeseen.

Direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, että direktiiviehdotus säilyy soveltamisalaltaan laaja-alaisena ja kattaa jäsenvaltioiden erilaisissa järjestelmissä määrättävät lähestymiskiellot. Kuten tämänhetkisessä tekstissä on-

kin, täytäntöönpanovaltion tulisi myös voida soveltaa omaa lainsäädäntöään, kun se päättää sen alueella määrättävistä kielloista tai velvollisuuksista. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Suomessa määrättäisiin lähestymiskielto, joka perustuisi toisen jäsenvaltion vastaavaan päätökseen. Täytäntöönpanovaltiota ei siten tulisi velvoittaa tunnustamaan sellaisia suojelutoimenpiteitä, joita sen oma lainsäädäntö ei tunne. Suojattavan henkilön kannalta tärkeää on ennen muuta se, että tieto toisessa jäsenvaltiossa annetusta lähestymiskiellosta saataisiin tarvittaessa nopeasti toimitettua täytäntöönpanovaltion viranomaisille siellä tehtäviä päätöksiä tai suojelutoimenpiteitä varten. Lisäksi neuvotteluissa tulisi pyrkiä saamaan käytännössä tehokkaasti toimiva ratkaisu myös niihin tilanteisiin, joissa vaaraa aiheuttava henkilö täytäntöönpanovaltiossa rikkoo hänelle määrättyä lähestymiskieltoa. Luontevin ratkaisu olisi se, että toimivalta päättää lähestymiskielon rikkomisen seurauksista olisi täytäntöönpanovaltiolla, joka tekee oman lainsäädäntönsä mukaiset päätökset sen alueella määrättävistä toimenpiteistä muutoinkin.