

41/2013

Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpano

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpano

Lausuntotiivistelmä

27.8.2013

Julkaisun nimi Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpano
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Anna Silventoinen

**Oikeusministeriön
julkaisu** 41/2013
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 7/41/2012 **HARE numero** OM007:00/2012

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-325-2

URN URN:ISBN:978-952-259-325-2
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-325-2>

**Asia- ja avain-
sanat** kansainvälinen prosessioikeus, kansainvälinen oikeus, lähestymiskiellot

Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 15 päivänä maaliskuuta 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/99/EU täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli laatia ehdotus hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi oli 15.2.2012–31.1.2013. Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat erityisasiantuntija Sanna Mikkola oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Hannele Taavila sisäasiainministeriöstä, kihlakunnansyyttäjä Sampsa Hakala Valtakunnansyyttäjänviraston nimeämänä edustajana, käräjätuomari Tiina Nurmi-mäki Helsingin käräjäoikeudesta ja asianajaja Riitta Leppiniemi Suomen Asianajajaliiton nimeämänä edustajana.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/99/EU eurooppalaisesta suojelumääräyksestä. Direktiivi sisältää säännöksiä siitä, että henkilö voisi yhdessä jäsenvaltiossa annetun eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella saada suojaa myös siirtyessään toiseen jäsenvaltioon ilman, että hänen tarvitsisi käynnistää siellä uutta menettelyä suojaa saadakseen.

Direktiivi esitetään pantavaksi täytäntöön niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanotavalla. Täytäntöönpanolailla säädettäisiin direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset Suomen lakina noudatettaviksi. Lisäksi lakiin otettaisiin direktiivin asiasisältöä täsmentäviä säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan myös vähäisiä direktiivistä johtuvia muutoksia lähestymiskiellosta annettuun lakiin (898/1998) sekä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annettuun lakiin (701/1993).

27.8.2013

Publikationens titel	Genomförande av direktivet om en europeisk skyddsorder Remissammandrag		
Författare	Anna Silventoinen		
Justitieministeriets publikation	41/2013 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 7/41/2012	HARE nummer	OM007:00/2012
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-325-2		
URN	URN:ISBN:978-952-259-325-2		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-325-2		
Ämnes- och nyckelord	internationell processrätt, folkrätt, besöksförbud		
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 15 mars 2012 en arbetsgrupp vars uppdrag var att bereda ett förslag till lagstiftning om genomförande av direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern. Arbetsgruppen skulle avfatta sitt förslag i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens mandattid var 15.2.2012–31.1.2013. Som arbetsgruppens ordförande verkade lagstiftningsrådet Katariina Jahkola från justitieministeriet. Medlemmar i arbetsgruppen var specialsakkunniga Sanna Mikkola från justitieministeriet, konsultativa tjänstemannen Hannele Taavila från inrikesministeriet, häradsåklagare Sampsa Hakala som utsedd av Riksåklagarämbetet, tingsdomare Tiina Nurmimäki från Helsingfors tingsrätt och advokat Riitta Leppiniemi som av Finlands Advokatförbund utsedd representant.</p> <p>I arbetsgruppens betänkande föreslås det att det stiftas en lag om det nationella genomförandet av de bestämmelser i direktivet om en europeisk skyddsorder som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av direktivet. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern. Direktivet innehåller bestämmelser om att en person på grundval av en skyddsorder som utfärdats i en medlemsstat ska kunna få skydd också när han eller hon förflyttar sig till en annan medlemsstat utan att personen ska behöva inleda ett nytt förfarande för att få skydd .</p> <p>Det föreslås att direktivet genomförs med en s.k. blandad genomförandelag. I lagen föreskrivs att de bestämmelser i lagen som hör till området för lagstiftningen ska iaktas som finsk lag. Dessutom tas i lagen in bestämmelser som preciserar direktivets sakinhåll. I propositionen föreslås också smärre av direktivet föranledda ändringar i lagen om besöksförbud (898/1998) samt i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993).</p>		

SISÄLLYS

1	Työryhmän ehdotukset _____	8
2	Lausuntopyyntö _____	10
3	Yleisiä huomioita palautteesta _____	11
4	Yksityiskohtainen palaute _____	13
4.1	Direktiivin täytäntöönpanotapa _____	13
4.2	Direktiivin soveltamisala _____	14
4.3	Menettely eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisessa ja antamisessa _____	15
4.4	Toimivaltainen viranomainen _____	16
4.5	Kulut _____	17
4.6	Muita lausunnoissa esille nousseita asioita _____	18

1 Työryhmän ehdotukset

Oikeusministeriö asetti 15 päivänä maaliskuuta 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/99/EU täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli laatia ehdotus hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi oli 15.2.2012–31.1.2013.

Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat erityisasiantuntija Sanna Mikkola oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Hannele Taavila sisäasiainministeriöstä, kihlakunnansyyttäjä Sampsa Hakala Valtakunnansyyttäjänviraston nimeämänä edustajana, käräjätuomari Tiina Nurmimäki Helsingin käräjäoikeudesta ja asianajaja Riitta Leppiniemi Suomen Asianajajaliiton nimeämänä edustajana.

Työryhmän esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/99/EU eurooppalaisesta suojelumääräyksestä. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä erityisesti väkivaltarikosten sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen liittyvien rikosten torjumiseksi. Direktiivi sisältää säännöksiä siitä, että henkilö voisi yhdessä jäsenvaltiossa annetun eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella saada suojaa myös siirtyessään toiseen jäsenvaltioon ilman, että hänen tarvitsisi käynnistää siellä uutta menettelyä suojaa saadakseen. Direktiivi kattaa sellaiset kansalliset suojelutoimenpiteet, joita edeltää rikos tai väitetty rikos. Näin ollen tilanteet, joissa lähestymiskiellolla ei ole direktiivissä tarkoitettua yhteyttä rikokseen, jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkoituksena kuitenkin on, että ne tulisivat myöhemmin kateutiksi yksityisoikeudellisella asetuksella.

Direktiivi esitetään pantavaksi täytäntöön niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanotavalla. Täytäntöönpanolailla säädettäisiin direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset Suomen lakina noudatettaviksi. Täytäntöönpanosäännöksen lisäksi lakiin otettaisiin tiettyjä direktiivin asiasisältöä täsmentäviä säännöksiä muun muassa eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisessa, tunnustamisessa ja täytäntöönpanossa noudatettavasta menettelystä, toimivaltaisista viranomaisista sekä kielistä ja käännöksistä. Esityksen mukaan eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisesta vastaavia viranomaisia olisivat Helsingin, Pohjois-Savon, Oulun ja Pirkanmaan käräjäoikeudet. Eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisesta vastaisivat kaikki käräjäoikeudet. Eurooppalaisen suojelumääräyksen voisi antaa myös lähestymiskieltoasiaa käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin.

Tarkoituksena olisi, että Suomeen toimitetun suojelumääräyksen perusteella määrättäisiin lähestymiskiello noudattaen soveltuvin osin lähestymiskiellosta annetun lain (898/1998, jäljempänä *lähestymiskiellolaki*) säännöksiä. Suomessa määrätyn lähestymiskiellon perusteella puolestaan voitaisiin antaa eurooppalainen suojelumääräys, joka toimitettaisiin toiseen jäsenvaltioon tunnustettavaksi ja pantavaksi täytäntöön.

Esityksessä ehdotetaan vähäisiä direktiivistä johtuvia muutoksia myös lähestymiskiellolakiin. Lain 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan jos lähestymiskiello määrätään, ratkaisuun on liitettävä selostus mahdollisuudesta hakea eurooppalaista suojelumääräystä siten kuin siitä eurooppalaista suojelumääräystä koskevassa direktiivissä ja sen täytäntöönpanolaissa säädetään. Lähestymiskiellolakiin ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 17 a §, johon sisältyisi yleinen viittaussäännös eurooppalaista suojelumääräystä koskevaan direktiiviin sekä sen täytäntöönpanolakiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutosta tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) 6 §:ään siten, että pykälän 1 momentin 22 kohdassa tarkoitettuna suoritteena, josta ei peritä käsittelymaksua, olisivat myös eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanolaissa tarkoitetut asiat.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 13 päivänä tammikuuta 2015.

2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi 21 päivänä helmikuuta 2013 päivätyllä lausuntopyyntöllä lausuntoa työryhmän mietinnöstä 16 eri taholta. Lausunnoille varattu aika päättyi 19 päivänä huhtikuuta 2013. Lausuntoja saapui 9 kappaletta. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta (lausunnon antaneet merkitty rastilla):

Lausunnon antaja	Lausunnon antaneet merkitty rastilla
Ulkoasiainministeriö	X
Sisäasiainministeriö	
Oikeusministeriö, oikeushallinto-osaston kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö	X
Valtioneuvoston oikeuskansleri	X
Eduskunnan oikeusasiamies	X
Korkein oikeus*	
Helsingin hovioikeus	X
Helsingin käräjäoikeus	X
Pirkanmaan käräjäoikeus	
Pohjois-Savon käräjäoikeus	
Oulun käräjäoikeus	
Valtakunnansyyttäjänvirasto	X
Suomen tuomariliitto	X
Suomen Asianajajaliitto	X
Rikosuhripäivystys	
Professori Raimo Lahti	

*varattiin tilaisuus antaa lausunto

Korkein oikeus ja sisäasiainministeriö ilmoittivat, että eivät anna asiassa lausuntoa.

3 Yleisiä huomioita palautteesta


Yleisesti kaikki ehdotuksen tarpeellisuudesta lausuneet pitivät ehdotusta keskeisiltä osin kannatettavana. Suomen Asianajajaliitto mainitsee pitävänsä direktiivin sisältöä tarpeellisenä ja suhtautuu mietintöön myönteisesti. Ulkoasiainministeriö katsoo, että direktiivi luo yhdessä sen täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevan lain sekä jo olemassa olevan lähestymiskieltoa koskevan lainsäädännön kanssa kattavan suojan lähestymiskieltoilanteisiin. Myös Valtakunnansyyttäjänvirasto mainitsee pitävänsä työryhmän esityksiä perusteltuina ja kannatettavina. Lausunnoissa esitetyt huomautukset liittyvät pääsääntöisesti pienempiin asiakokonaisuuksiin.

Työryhmän ehdottamaa sekamuotoista täytäntöönpanotapaa asiasta lausuneet tahot pitivät perusteltuna. Ehdotettua tapaa puoltaa erityisesti se, että direktiivin säännökset ovat niin yksityiskohtaisia. Valtioneuvoston oikeuskansleri kuitenkin huomauttaa sekamuotoisen täytäntöönpanotavan edellyttävän ennen kaikkea, että sääntely on selkeää. Oikeuskanslerin mielestä olisi perusteltua tuoda lakiehdotuksen 7 §:ssä esiin se, millaisia edellytyksiä direktiivin 5 ja 6 artiklassa tarkoitetaan.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota eriäväisyyksiin lähestymiskieltoilain ja suojelumääräystä koskevan direktiivin soveltamisalassa. Sitä, että nyt ulkopuolelle jäävät tilanteet tulisivat myöhemmin katetuiksi yksityisoikeudellisella asetuksella, pidettiin yleisesti kannatettavana. Tässä yhteydessä Helsingin käräjäoikeus huomauttaa, että direktiivin voimaan tuleminen korostaa lain soveltajan velvollisuutta tuoda tarkoin esille ratkaisussa ne seikat, joihin lähestymiskielton määrääminen kussakin yksittäisessä tapauksessa perustuu. Suomen Asianajajaliitto toteaa soveltamisalojen eriäväisyyden osalta, että ero käytännön lähestymiskieltoasioissa on varsin pieni, jopa marginaalinen. Asianajajaliitto arvioi, että edellytysten arviointi tapahtunee siten jatkossa – lukuun ottamatta mahdollisesti joitakin poikkeuksellisia tilanteita – täysin samalla tavalla, oli sitten kyse lähestymiskielton määräämisestä tai suojelumääräyksen antamisesta.

Helsingin hovioikeus kiinnittää huomiota useaan menettelytapoja koskevaan ehdotuksen kohtaan. Hovioikeus pitää ehdotettuja menettelytapoja tarpeettoman monimutkaisina, aikaa vievinä ja direktiivin tavoitteisiin nähden epäonnistuneina. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että laissa ei ole yksityiskohtaisesti säädetty lähestymiskieltoasiassa annettavasta ratkaisusta ilmoittamisesta käräjäoikeuden istunnosta poissaolleelle.

Useat tahot ovat lausuneet toimivaltaiseen viranomaiseen liittyvästä ehdotuksesta. Kaikki, jotka ovat lausuneet aiheesta, pitävät kannatettavana suojelumääräyksiä tunnistamis- ja antamisvastuun ohjaamista käräjäoikeuksille ehdotuksen mukaisesti. Lausuntoihin sisältyy muutamia muutoksenhakuun liittyviä huomautuksia. Helsingin hovioikeus katsoo, että olisi selvempää määrätä, että lähestymiskieltoasiaa muutoksenhakuuomioistuimessa käsiteltäessä vain se olisi asian vireillä ollessa toimivaltainen



antamaan eurooppalaisen suojelumääräyksen. Samoin Helsingin hovioikeus huomauttaa, että ehdotuksessa ei ole säännöstä muutoksenhausta silloin, kun suojelumääräys annetaan vasta hovioikeudessa.

Suomen Asianajajaliitto käsittelee lausunnossaan oikeudenkäyntikuluja. Asianajajaliitto esittää harkittavaksi, tulisiko direktiivin täytäntöönpanolakiin lisätä kohta, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta pyynnöstä määrätä puolustaja hakemuksen kohteena olevalle henkilölle, jollei tämä olisi ilmeisen tarpeetonta. Vaihtoehtoisesti voitaisiin Asianajajaliiton mukaan harkita oikeusavun myöntämisen mahdollisuutta ilman tarvetta tuloksetuksesta.

4 Yksityiskohtainen palaute

4.1 Direktiivin täytäntöönpanotapa

Oikeusministeriön kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö ja Suomen tuomariliitto pitävät ehdotettua täytäntöönpanotapaa perusteltuna, koska huomattava osa direktiivin määräyksistä on niin yksityiskohtaisia, että niitä voidaan soveltaa suoraan. Suomen tuomariliitto myös huomauttaa, että työryhmän ehdottamaa sääntelymallia puoltaa se, että suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta on Euroopan unionissa viireillä yksityisoikeudelliseen asetukseen tähtäävä lainsäädäntöhanke, joka täydentäisi nyt kysymyksessä olevan direktiivin mukaista sääntelyä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että työryhmän esittämä sekamuotoinen täytäntöönpanotapa ei tulle aiheuttamaan tulkinnanvaraisuuksia lainsoveltajalle.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa sekamuotoisen täytäntöönpanotavan edellyttävän ennen kaikkea, että sääntely on selkeää. Oikeuskansleri pitää lainsäädännön selkeyden kannalta ongelmallisena, että lakiehdotuksen 7 §:n mukaan eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa vain ”direktiivin 5 artiklassa ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täytyessä ja sellaisen lähestymiskiellon perusteella, joka on määrätty rikoksen tai väitetyn rikoksen johdosta”. Oikeuskanslerin mielestä olisi perusteltua tuoda 7 §:ssä esiin se, millaisia edellytyksiä direktiivin 5 ja 6 artiklassa tarkoitetaan esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa sellaisen lähestymiskiellon perusteella, joka on määrätty rikoksen tai väitetyn rikoksen johdosta ja vain, jos määräyksen antaneessa valtiossa on aiemmin määrätty suojelutoimenpide, jolla vaaraa aiheuttavalle henkilölle on asetettu yksi tai useampi seuraavista kielloista tai rajoituksista:

- 1. kielto mennä tietyille paikkakunnille, tiettyihin paikkoihin tai määritellyille alueille, joilla suojeltava henkilö asuu tai vierailee*
- 2. kaikenlaista yhteydenpitoa suojeltavaan henkilöön koskeva kielto tai sen sääntely mukaan lukien yhteydenpito puhelimitse, sähköpostitse tai postitse, telekopiointe tai muilla keinoin; tai*
- 3. kielto lähestyä suojeltavaa henkilöä määriteltä etäisyyttä lähemmäksi tai tällaisen lähestymisen sääntely.*

Eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa, kun suojeltava henkilö päättää asua tai jo asuu toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai kun suojeltava henkilö päättää oleskella tai jo oleskelee toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Päättyessään eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisesta määräyksen antaneen valtion toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon muun ohessa niiden tai yhden useamman ajanjakson kesto, jotka suojeltava henkilö aikoo oleskella täytäntöönpanovaltiossa, ja suojelun tarpeen vakavuus.

4.2 Direktiivin soveltamisala

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että osa Suomen lähestymiskieltolain perusteella määrättävistä häiritsemiseen perustuvista lähestymiskiellosta jäisi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Käräjäoikeus huomauttaa, että direktiivin voimaan tuleminen korostaa lain soveltajan velvollisuutta tuoda tarkoin esille ratkaisussa ne seikat, joihin lähestymiskiellon määrääminen kussakin yksittäisessä tapauksessa perustuu. Vain sillä tavoin voidaan arvioida edellytyksiä eurooppalaisen suojelumääräyksen antamiseen lähestymiskiellon perusteella.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää ongelmallisena sitä, että eurooppalaisen suojelumääräyksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät nyt tilanteet, joissa lähestymiskiello määrätään rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän perusteella. Oikeuskansleri toteaa, että mietinnön mukaan tarkoituksena kuitenkin on, että nyt ulkopuolelle jäävät tilanteet tulisivat myöhemmin katetuksi yksityisoikeudellisella asetuksella. Sen nojalla voitaisiin antaa suojelumääräys myös silloin, kun se perustuu sellaiseen lähestymiskielloon, joka on määrätty vakavan häirinnän tai rikoksen uhan torjumiseksi ilman uhkaa edeltävää rikosta tai väitettä siitä. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan merkittävä osa lähestymiskielloista annetaan tämänkaltaisissa tilanteissa, mikä on syytä ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että direktiivin ja lähestymiskieltolain soveltamisala on tietyiltä osin erilainen. Kun suojelumääräys voidaan direktiivin mukaan antaa edellytyksin, että rikos olisi jo tapahtunut, niin lähestymiskielloissa lähestymiskiellon määrääminen ei tällaista sellaisenaan edellytä. Asianajajaliitto toteaa, että mainittu ero käytännön lähestymiskielloasioissa on varsin pieni, jopa marginaalinen. Lähestymiskielloasiassa edellytetään varsin selvää näyttöä kiellon määräämisen edellytyksistä (laissa säädetty ”perusteltu aihe olettaa”). Vaikka kieltoa useimmiten haetaan erillisessä oikeudenkäynnissä eikä rikosasian yhteydessä, tuomioistuimet käytännössä edellyttävät siten vahvaa näyttöä esimerkiksi vakavasta häirinnästä, että pelkästään vakuuttavakin kertomus tulevasta häirinnästä ei ole lähtökohtaisesti riittävä kiellon määräämiselle, mikäli näyttöä jo tapahtuneesta häirinnästä ei ole olemassa. Tällöin esimerkiksi tekstiviestitulva kiellon hakijalle siltä, jota vastaan kieltoa haetaan, täyttää useimmiten kotirauhan rikkomisen tunnusmerkistön RL 24:1.3:ssa säädetyllä tavalla. Asianajajaliitto toteaa, että edellytysten arviointi tapahtuneen siten jatkossa – lukuun ottamatta mahdollisesti joidakin poikkeuksellisia tilanteita – täysin samalla tavalla, oli sitten kyse lähestymiskiellon määräämisestä tai suojelumääräyksen antamisesta.

Ulkoasiainministeriö ilmoittaa pitävänsä myönteisenä, jos ne lähestymiskiellot, joilla ei ole direktiivissä tarkoitettua yhteyttä rikokseen, tullaan myöhemmin kattamaan yksityisoikeudellisella asetuksella.

4.3 Menettely eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisessa ja antamisessa

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että laissa ei ole yksityiskohdaisesti säädetty lähestymiskieltoasiassa annettavasta ratkaisusta ilmoittamisesta kärjää-oikeuden istunnosta poissaolleele. Oikeusasiamies kertoo lähettäneensä tätä koskevan ratkaisunsa (5.5.2007 dnro 2297/4/07) oikeusministeriölle aikaisemmin tiedoksi. Oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 4 §:n selventäminen olisi luontevasti mahdollista käsillä olevan asian käsittelyn yhteydessä. Oikeusasiamies toteaa, että juuri mainittu asetelma ei koske työryhmän nyt uutena vaihtoehtona ehdottamaa menettelyä, jossa eurooppalainen suojelumääräys annettaisiin asianosaisten suostumuksella kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi oikeusasiamies kiinnittää huomiota mietinnössä kohtaan, jonka mukaan muutosta eurooppalaista suojelumääräystä koskevaan päätökseen haettaisiin valittamalla hovioikeuteen. Oikeusasiamiehen mukaan ehdotettu uuden lain 9 §:n säännös ilmaisee ajatuksen selvästi, mutta mietinnön sivulla 44 asiasta esitetty perustelulausuma on kielellisesti epäselvä, ja sitä tulisi muuttaa.

Helsingin hovioikeus toteaa, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tunnustamista koskeva asia voitaisiin ratkaista pääkäsittelyä toimittamatta vain, jos molemmat asianosaiset ovat kirjallisesti ilmoittaneet suostuvansa asian käsittelyyn kirjallisessa menettelyssä. Kuitenkin direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan täytäntöönpanovaltion viranomaisen on viipymättä tunnustettava suojelumääräys ja tehtävä päätös suojelumääräystä vastaavasta kansallisesta toimenpiteestä. Hovioikeus huomauttaa, että ehdotuksen perusteluista ei ilmene, miksi suojelumääräyksen tunnustamista tulisi käsitellä ehdotetulla tavalla, vaikka direktiivin mukaan pelkkä ilmoittaminen riittäisi.

Lisäksi Helsingin hovioikeus kertoo, että lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa lähestymiskiellon määräämisen yhteydessä. Säännöksen 2 momentin mukaan eurooppalainen suojelumääräys voitaisiin antaa myös sen jälkeen kun lähestymiskielto on määrätty. Tällöin asian käsittelystä olisi voimassa mitä 4 §:ssä on säädetty. Kuitenkin direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että vaaraa aiheuttavalle henkilölle on annettava oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta suojelutoimenpiteeseen vain, jos hänelle ei ole myönnetty näitä oikeuksia suojelutoimenpiteen määräämiseen johtaneessa menettelyssä. Hovioikeus huomauttaa, että ehdotuksessa ei ole esitetty perusteita sille, miksi lähestymiskiellon voimassa ollessa jälkikäteen annettava eurooppalainen suojelumääräys tulisi kuitenkin käsitellä pääsääntöisesti suullisesti ja tähänkin ratkaisuun saisi vielä erikseen hakea muutosta.

Helsingin hovioikeus toteaa, että lähestymiskiellon kesto on Suomessa kolmesta kuu-kaudesta tai vuodesta kahteen vuoteen. Direktiivin ja ehdotetun täytäntöönpanolain tarkoituksena lienee, että eurooppalainen suojelumääräys annetaan vain voimassaolevan lähestymiskiellon perusteella. Tähänkin nähden hovioikeus pitää ehdotettuja menettelytapoja tarpeettoman monimutkaisina, aikaa vievinä ja direktiivin tavoitteisiin nähden epäonnistuneina.

Helsingin käräjäoikeus pitää tunnustamismenettelyn kaksivaiheisuutta selkeänä ja vaihtoehtoisia käsittelytapoja tarkoituksenmukaisina. Ensimmäisessä vaiheessa arvioitaisiin tunnustamisen edellytyksiä ja direktiivissä tarkoin määriteltyjen kieltäytymisperusteiden olemassaoloa, minkä jälkeen määrättäisiin lähestymiskiellon mukainen lähestymiskiello, joka mahdollisimman pitkälti vastaisi suojelumääräyksessä tarkoitettua suojelutoimenpidettä.

Suomen tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että muutoksenhakua koskeva 9 § ja määräyksen kääntämistä koskeva 10 §:n 2 momentti koskevat ehdotetussa muodossa vain käräjäoikeuksia, vaikka eurooppalaisen suojelumääräyksen voi ehdotuksen mukaan antaa myös lähestymiskielloasiaa käsittelevä muutoksenhakutuomioistuimien. Ainakin 10 §:n 2 momentin säännöstä tulisi tuomariliiton mukaan tämän vuoksi täsmentää, esimerkiksi käyttämällä muotoa ”Tuomioistuin huolehtii antamansa eurooppalaisen suojelumääräyksen kääntämisestä jne.”.

4.4 Toimivaltainen viranomainen

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että toimivaltaisia viranomaisia koskevan ehdotuksen osalta on tehty merkittävä kansallinen linjanvero. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan perustelut sille, että tunnustamisesta vastaavat käräjäoikeudet määräytyisivät samoin kuin EU-luovuttamislaisissa, ovat hyväksyttävät.

Helsingin hovioikeuden mukaan olisi selvempää määrätä, että lähestymiskielloasiaa muutoksenhakutuomioistuimissa käsiteltäessä vain se olisi asian vireillä ollessa toimivaltainen antamaan eurooppalaisen suojelumääräyksen. Hovioikeus huomauttaa, että ehdotuksessa ei ole säännöstä muutoksenhausta silloin, kun suojelumääräys annetaan vasta hovioikeudessa. Tällöin Helsingin hovioikeuden mukaan jää jonkin verran tulkin- nanvaraiseksi, haetaanko muutosta korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä.

Oikeusministeriön kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö pitää onnistuneena ehdotusta siitä, että toimivaltainen viranomainen antamaan eurooppalaisen suojelumääräyksen olisi käräjäoikeus. Yksikkö kertoo, että Suomen aikanaan eurooppalaiseen rikosoikeusyleissopimukseen liittyessään antama selitys, jonka mukaan Suomi pitää muun ohella poliisiviranomaisia oikeusviranomaisena niiden suorittaessa esitutkintaa, johtui pelkästään käytännön vaatimuksista. Selityksen vaikutus rajoittuu keskinäisen oikeus-avun tilanteisiin, eikä sitä näin ollen voida pitää perusteena oikeudellisten päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle rakentuvan järjestelmän toimivaltaisia viranomaisia määriteltäessä.

Suomen tuomariliitto pitää perusteltuna toimivallan jakauttamista useaan kärjääoikeuteen ja tunnustamistoimivallan määräytymistä lähtökohtaisesti suojeltavan henkilön asuin- tai oleskelupaikan perusteella. Tuomariliiton näkemyksen mukaan toimivaltainen kärjääoikeus olisi kuitenkin syytä määrittellä mietinnössä ehdotettua täsmällisemmin kriteerein, esimerkiksi sitomalla toimivalta hovioikeuspiirien rajoihin. Kun direktiivi velvoittaa vastaanottavan, mutta toimivaltaa vailla olevan viranomaisen viran puolesta toimittamaan suojelumääräyksen toimivaltaiselle viranomaiselle, ja kun pyynnön esittävä toisen valtion viranomainen epäilemättä säännönmukaisesti selvittää toimivaltaisen viranomaisen direktiivin 8 artiklan kohdan 2 mukaisesti, ehdotetun mukainen sääntelykään ei aiheuttane merkittäviä ongelmia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää perusteltuna sitä, että eurooppalaisen suojelumääräyksen antamiseen toimivaltaisia viranomaisia Suomessa ovat kärjääoikeus ja lähestymiskieltoasiaa käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin. Valtakunnansyyttäjänvirasto kertoo, että käytännössä syyttäjillä ei ole mitään roolia lähestymiskieltoprosesseissa, vaikka syyttäjät voivat pyytää lähestymiskiellon määräämistä. Valtakunnansyyttäjänvirasto kertoo täytäntöönpanolain perusteluissa todettavan, että pyyntö eurooppalaisesta suojelumääräyksestä useimmiten esitettäisiin lähestymiskieltoasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, mutta estettä ei olisi esittää pyyntöä myöskään lähestymiskieltoain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa poliisi-, sosiaali- tai syyttäjänviranomaiselle. Näin ollen syyttäjänkin voisi, jos hän poikkeuksellisesti olisi lähestymiskieltoain 5 §:n mukaisesti hakijana lähestymiskieltoasiassa, hakea samalla myös suojelumääräystä, jos suojaa tarvitseva olisi sellaisen pyynnön syyttäjälle esittänyt. Tältäkin osin Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää työryhmän esitystä loogisena ja perusteltuna. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää perusteltuna esitettyä toimivallan keskittämistä ehdotetuille kärjääoikeuksille, koska samoissa kärjääoikeuksissa on osaamista jo muidenkin eurooppaoikeudellisten instrumenttien, muun muassa EAW:n täytäntöönpanotehtävistä. Lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää perusteltuna sitä, että työryhmä ei ehdota syyttäjille minkäänlaisia täytäntöönpanotehtäviä toisen valtion antaman ja Suomeen lähetetyn eurooppalaisen suojelumääräyksen osalta.

4.5 Kulut

Helsingin kärjääoikeus pitää ehdotusta siitä, että direktiivin soveltamisesta aiheutuvista kuluista vastaisi täytäntöönpanovaltio kansallisen oikeutensa mukaisesti, kansainvälisen yhteistyön periaatteiden mukaisena.

Suomen Asianajajaliitto huomauttaa, että vaikka direktiivin täytäntöönpanolain yksityiskohtaisissa perusteluissa on viittaus niin suojelumääräyksen tunnustamisesta kuin sen antamisesta aiheutuviin kustannuksiin, itse lakiehdotuksesta on jäänyt pois suojelumääräyksen antamisesta aiheutuvia kuluja koskeva sääntely. Lakiehdotuksen 11 §:ään tulee Asianajajaliiton mukaan lisätä myös maininta suojelumääräyksen antamisesta aiheutuvien kuluja määrääntymisestä samalla tavoin kuin lähestymiskieltoasian käsitelyssä.

Asianajajaliitto kertoo, että ROL 2:1a:n mukainen avustajanmääräys on katsottu voitavan antaa lähestymiskiellon hakijalle (VaaHO 2004:8). Puolustajan määräyksen antamisesta lähestymiskielloa koskevassa asiassa ei ole olemassa oikeuskäytäntöä, mutta se ei Asianajajaliiton arvion mukaan liene mahdollista. Asianajajaliitto esittää harkittavaksi, tulisiko direktiivin täytäntöönpanolakiin lisätä tältä osin kohta, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta pyynnöstä määrätä puolustaja hakemuksen kohteena olevalle henkilölle, jolle tämä olisi ilmeisen tarpeeton. Asianajajaliitto viittaa soveltuvin osin luovuttamisesta annetun lain 24 §:n 2 ja 3 momenttiin, eurooppalaisen luovuttamislain (1286/2003) 20 §:n 2 momenttiin ja pohjoismaisen luovuttamislain (1383/2007) 17 §:n 2 momenttiin. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita oikeusavun myöntämisen mahdollisuutta ilman tarvetta tulosestymisestä, kuten tilanne on lapsikaappausten osalta. Asianajajaliitto huomauttaa, että henkilö, jota vastaan kielto haetaan, voi asua ulkomailla. Asian käsittelyn kiireellisyyden vuoksi saattaa olla mahdotonta hankkia riittävää selvitystä oikeusavun hakemiseksi. Oikeudellisen avun tarve saattaa olla ilmeinen, mutta avustajan halukkuus ottaa juttu vastaan ilman varmuutta palkkion saamisesta voi tehdä tämän oikeuden toteuttamisesta mahdottoman.


Suomen tuomariliitto katsoo, että oikeusministeriön tulisi vastata ehdotetun lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen käännösten kustannuksista.

4.6 Muita lausunnoissa esille nousseita asioita

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota mietinnön sivulla 32 todettuun siitä, että määrättäessä seuraamuksia eurooppalaisen suojelumääräyksen ehtojen rikkomisesta olisi määräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion varmistettava kaksoisrangaistuksen kiellon noudattamisesta. Mietinnössä olisi tätä koskien oikeusasiamiehen mielestä perusteltua esittää konkreettista menettelyohjeistusta siihen, kuinka tämä käytännössä tapahtuisi.

Helsingin kärjäoikeus pitää kansainvälisen yhteistyön periaatteiden mukaisina ehdotuksia siitä, että Suomeen toimitettu suojelumääräys voitaisiin tehdä myös englanniksi ja joissakin tilanteissa jopa muulla kielellä sekä siitä, kärjäoikeus huolehtisi suojelumääräyksen kääntämisestä täytäntöönpanovaltion hyväksymälle kielelle.

Suomen Asianajajaliitto kiinnittää huomiota lapsen tapaamisoikeuteen ja mahdollisiin muihin poikkeuksiin. Lähestymiskiellotilaisissa ei ole erikseen säädetty, mikä merkitys jo määrättyllä tai tulevaisuudessa määrättävällä lapsen tapaamisoikeudella on lähestymiskiellon laajuuteen. Lähestymiskiellon 3 §:n 4 momentissa sinänsä säädetään, että lähestymiskiello ei koske yhteydenottoja, joihin on asiallinen peruste, ja jotka ovat ilmeisen tarpeellisia. Asianajajaliitto kuvaa myös lähestymiskiellotilaisista koskevia lain esitöitä, joissa todetaan, että lähestymiskielloa koskevassa päätöksessä olisi nimenomaisesti eriteltävä tarvittavat rajoitukset ja poikkeukset kieltoon. Poikkeuksia saatetaan esitöiden mukaan tarvita esimerkiksi tilanteissa, jotka liittyvät omaisuuden ositustoimenpiteisiin tai lapsen tapaamisoikeuteen. Kun lähestymiskiellon sisältö voi Euroopan sisällä vaihdella, Asianajajaliitto korostaa, että suojelumääräyksessä on syytä mahdollisimman



tarkasti määritellä kieltoa koskevat rajoitukset. Yleisluontoinen ”asiallisia yhteydenottoja” koskeva poikkeus ei Asianajajaliiton mukaan liene riittävä, vaan tarvittaessa suojelumääräyksen antavan tuomioistuimen on todettava, että asiallisilla yhteydenotoilla tarkoitetaan ainakin esimerkiksi jo sovittuja tai tuomioistuimen määräämien tapaamisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä yhteydenottoja.

Ulkoasiainministeriö pitää direktiivin säätämistä ja sen kansallista täytäntöönpanoa ihmisoikeusnäkökulmasta periaatteellisesti tärkeänä ja myönteisenä kehityksenä parantaa perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhrien asemaa. Ministeriö toteaa, että direktiivillä on merkitystä myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) voimaansaattamisessa. Ministeriön mukaan direktiivin täytäntöönpano tulee vahvistamaan myös sopimuksen tarjoamaa suojaa perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreille.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota direktiivin 19 artiklaan, joka sisältää säännöksen direktiivin suhteesta muihin sopimuksiin ja järjestelyihin. Ministeriö kertoo esityksessä todettavan, että Suomi ei ole tehnyt artiklassa tarkoitettuja kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyitä, eikä Suomi näin ollen ole tehnyt komissiolle artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusta. 19 artiklan yhteydessä ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota EU-säädöksessä olevan valtuutuksen perusteella tehtyjä sopimuksia (ks. PeVL 7/2012 vp) koskevaan ohjeistukseen valtiosopimusoppaan 4.6 luvussa. Ministeriö kertoo, että Istanbulin sopimuksen 52 ja 53 artikkelit koskevat lähestymiskieltoja ja suojelumääräyksiä. Sopimuksen 62 artiklassa määrätään kansainvälisessä yhteistyössä noudatettavista yleisistä periaatteista. Ulkoasiainministeriö esittää pohdittavaksi, onko Istanbulin sopimus direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukainen sopimus, josta olisi tehtävä 3 kohdan mukainen ilmoitus komissiolle.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-325-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi