Oikeusministeriö NEUVOSTORAPORTTI OM2015-00301

LAVO Aittoniemi Eeva(OM) 13.07.2015
JjulkinenJULKINEN

Asia
Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 9.-10.7.2015 - oikeusasiat

Kokous
Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 09.07.2015 - 10.07.2015

Kokouksessa keskusteltiin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta siltä osin, kun kyse on rajat ylittävän tutkinnan toteuttamisesta sekä oikeussuojakeinoista. Käydyn keskustelun perusteella PJ ilmoitti jatkavansa hankkeen valmistelua siltä pohjalta, että rajat ylittävässä tutkinnassa tutkintatoimenpiteen oikeudellinen vahvistus (tuomioistuimen lupa) haetaan vain yhdessä maassa. Oikeussuojakeinojen osalta työtä jatketaan siltä pohjalta, että kansallisten tuomioistuinten rinnalla EU-tuomioistuimella tulee olemaan rajattu rooli muutoksenhakutuomioistuimena.

EPPO:n perustamiseen liittyen työaamiaisella etsittiin ratkaisua kysymykseen siitä, tulisiko ALV-petokset sisällyttää valmisteilla olevan unionipetosdirektiivin soveltamisalaan. Toisin kuin EP ja komissio, jäsenvaltiot olivat lähes yksimielisesti edelleen sitä mieltä, että ALV-petokset tuee jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska valtaosa ALV-tuloista kuuluu jäsenvaltioiden kansallisiin verotuloihin. Jäsenvaltiolla on jonkin verran valmiutta keskustella siitä, tulisiko ns. karusellipetokset sisällyttää EPPO:n toimivaltaan.

Komissio antaa ensi vuonna ehdotuksen Bryssel IIa-asetuksen uudistamiseksi. Kokouksessa käytiin alustavaa keskustelua siitä, mihin seikkoihin uudistuksessa tulisi keskittyä.

1. Euroopan syyttäjänvirasto

PJ esitteli laatimansa keskusteluasiakirjan ja pyysi ministereitä ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- voivatko ministerit hyväksyä sen periaatteen, että rajat ylittävässä rikostutkinnassa tarvittavalle tutkintatoimenpiteelle haetaan oikeudellinen vahvistus (tuomioistuimen lupa) vain yhdessä maassa, ja jos näin on, hyväksyvätkö ministerit sen, että lupa haetaan ns. avustavassa maassa (jossa tutkintatoimenpide yleensä toteutetaan)?
- hyväksyvätkö ministerit oikeussuojakeinojen osalta sen, että EPPO-valmistelua jatketaan siltä pohjalta, että oikeussuojakeinoista vastaa ennakkoratkaisun ja tiettyjen proseduraalisten seikkojen osalta myös EU-tuomioistuin (”optio 2”)

Komissaari Jourova totesi haluavansa 25 maata mukaan Euroopan syyttäjänvirastoon. Komissio korosti puheenvuorossaan EPPO:n itsenäisyyttä ja tehokkuutta. Rajat ylittävän rikostutkinnan osalta komissio katsoo, että klassinen oikeusapuyhteistyö on jätettävä taakse. EPPO:n on luotava lisäarvoa ja toimittava yhtenä yhtenäisenä virastona, joka operoi kaikissa jäsenvaltioissa. On vältettävä kaksinkertaisia menettelyjä ja siksi lupa tutkintatoimenpiteelle pitäisi hakea vain yhdessä maassa. Komission mielestä ideaalitilanteessa pääsääntönä tulisi olla toimenpiteen vahvistaminen siellä, missä oikeudenkäynti tapahtuu. Oikeussuojakeinojen osalta komissio katsoo, että ratkaisun tulee olla toimiva, tehokas ja ajantasainen. Rikosprosessin täytyy olla nopea. Oikeussuojakeinojen osalta kansallisten tuomioistuinten tulee olla päävastuussa eikä EUT:ta tule ylikuormittaa.

Asiasta käytiin pitkä keskustelu, johon kaikki jäsenvaltiot osallistuivat.

Rajat ylittävän rikostutkinnan osalta enemmistö jäsenvaltioista antoi ainakin periaatteellisen tukensa puheenjohtajan esittämälle lähtökohdalle, jonka mukaan tuomioistuimen lupa (tai oikeudellinen vahvistus) rajat ylittävässä rikostutkinnassa tarvittaville EPPO:n tutkintatoimenpiteille tulisi hakea vain yhdessä maassa. Tätä pidettiin nopeana ja läpinäkyvänä ratkaisuna. Eniten tukea sai puheenjohtajan ehdotus siitä, että kyseinen ”yksi lupa” tulisi hakea tuomioistuimelta siinä maassa, jossa tutkintatoimenpide suoritetaan. Keskustelussa tuotiin kuitenkin esiin tapauskohtaista joustavuutta.

Suomi korosti kantanaan sitä, että EPPOn perustaminen kannattaa vain, jos siitä seuraa todellista lisäarvoa. Lisäarvon kannalta tärkeää on myös se, ettei virastosta tule liian monimutkaista. Pitäisi löytää yksinkertaiset ja käytännölliset ratkaisut ja käyttää sitä, mitä meillä jo on. Selkein ratkaisu olisi se, että kansalliset viranomaiset voisivat rajat ylittävässä EPPO-tutkinnassa käyttää samoja yhteistyön muotoja kuin muissakin rajat ylittävissä tilanteissa. Myöskään vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien käyttämistä ei siis pitäisi sulkea pois. Tutkintatoimenpiteiden oikeudellisen vahvistuksen osalta selkeintä olisi se, että noudatetaan kansallista lainsäädäntöä, vaikka tämä joskus voisikin johtaa luvan hankkimiseen kahdessa maassa. Tämä säästäisi aikaa asian selvittelyltä. Oikeussuojakeinojen osalta Suomi tukee komission kantaa käytännöllisenä ratkaisuna.

Suomen lisäksi myös muutama muu maa oli lähtökohtaisesti sitä mieltä, että lupa tutkintatoimenpiteelle pitäisi aina hakea kansallisen lainsäädännön mukaan, vaikka tämä tarkoittaisikin joissakin tapauksissa luvan hakemista kahdessa maassa. Muutama maa oli Suomen kanssa samaa mieltä myös siitä, että olemassa olevien vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien tulee olla myös EPPO:n käytössä.

Keskustelussa tuotiin esiin myös vaihtoehto, jossa periaatteellisena lähtökohtana olisi luvan pyytäminen vain yhdestä maasta, mutta päätöksenteko siitä, kummassa maassa näin tapahtuu, jätettäisiin jossain määrin jäsenvaltion harkintaan. Tällöin esiin tuotiin se, että tuomioistuimen lupa tarvittaisiin siinä maassa, jonka syyttäjä asiaa hoitaa, jottei ongelmaa synny todistusaineiston huomioonottamisessa oikeudenkäynnissä. Jos lähdetään siitä, että yksi lupa haettaisiin siinä maassa, jossa tutkintatoimenpide suoritetaan, pitäisi asian oikeudenkäyntimaalla olla mahdollisuus jonkinlaiseen validointiin/tarkistukseen. Keskustelussa tuotiin esiin myös käytännön seikkoja (esim. käännösvaatimukset ja prosessuaaliset oikeudet), jotka voivat olla hankalia ratkaista, jos lähtökohtana on vahvistuksen hakeminen täytäntöönpanomaassa.

Oikeussuojakeinojen osalta enemmistö jäsenvaltioista antoi tukensa PJ:n ehdotukselle siitä, että EU-tuomioistuimen tulee huolehtia oikeussuojasta niissä asioissa, joissa kyse on suoraan EU-asetuksen soveltamisesta, vaikka pääasiallinen vastuu kuuluukin kansallisille tuomioistuimille. Monet viittasivat tältä osin neuvoston oikeuspalvelun kantaan ja EPPO:n perustamiseen ”EU-elimenä”. Monet korostivat EUT:n roolin rajoittamista niihin kysymyksiin, joissa EPPO toimii suoraan asetuksen nojalla ja joissa kansallisia oikeussuojakeinoja ei ole käytettävissä. Samalla moni kuitenkin korosti, että

yksityiskohdissa tarvitaan töitä tämänkin seikan osalta, että EUT:n ylikuormittamista on vältettävä ja että rikosprosessit eivät saa pitkittyä. Komission kantaa siitä, että oikeussuojasta huolehtisivat kansalliset tuomioistuimet, tuki käytännöllisenä ratkaisuna Suomen lisäksi muutama muu maa. Tätä vaihtoehtoa tukevissa puheenvuoroissa nostettiin esiin se, että rikostutkinta ja syytetoimet toteutetaan jäsenvaltioissa, rikosprosessin joutuisuuden vaatimus ja perusoikeuskirjan 47 artiklan noudattaminen.

Euroopan parlamentti korosti Euroopan syyttäjänviraston perustamisen olevan tärkeä askel. EP on päätöslauselmissaan vaatinut itselleen täyttä osallistumisoikeutta keskusteluihin, koska EPPO:n perustaminen edellyttää EP:n suostumusta. EP korostaa vahvaa ja itsenäistä EPPOa. EP nosti esiin jäsenvaltioiden ja EPPO:n välisen toimivaltajaon, jäsenvaltioiden informointivelvollisuuden käynnissä olevista unionipetostutkinnoista, EPPO:n otto-oikeuden sekä pysyvien jaostojen vahvan roolin. Kieltäytymisperusteiden tulee päteä myös EPPO-toimenpiteisiin. EUT:lla rooli oikeussuojakeinoissa.

EU:n perusoikeusvirasto (FRA) kertoi arvioineensa EPPO:on liittyviä perusoikeusseikkoja EP:n pyynnöstä. Kuten monet ovat todenneet, perusoikeusnäkökulmasta tuomioistuimen luvan pyytäminen on perusteltua siinä maassa, jossa tutkintatoimi suoritetaan. FRA kiinnitti huomiota myös mm. epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksiin rajat ylittävissä asioissa (ml. oikeusapu) ja uhrien oikeuksiin. Piti perusteltuna EUT:n roolia oikeussuojakeinojen osalta.

PJ totesi pitävänsä merkittävänä askeleena eteenpäin sitä, että enemmistö tukee puheenjohtajan esitystä siitä, että tutkintatoimenpiteen vahvistus tarvitaan vain yhdessä maassa. Työtä jatketaan siis tämän ratkaisun pohjalta, mutta esitetyt huolet sekä tarve joustavuuteen ymmärretään ja pidetään mielessä. Oikeussuojakeinojen osalta laaja enemmistö jäsenvaltioista haluaa jatkaa EUT-option pohjalta mutta niin, että EUT:n rooli rajataan tarkasti.

2. Avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevan ns. Bryssel IIa-asetuksen (2201/2003) arviointi ja uudistaminen

PJ esitteli laatimansa asiakirjan ja toivoi ministereiden vastaavan seuraaviin kysymyksiin:

- Hyväksyvätkö jäsenvaltiot sen, että seuraavat näkökohdat otetaan mukaan Bryssel IIa-asetuksen uudistusprosessiin: eksekvatuurin laajempi poisto; tehokas ja nopea prosessi lapsen palauttamiseksi; tuomioiden asianmukainen täytäntöönpano; keskusviranomaisten välinen yhteistyö
- Onko jäsenvaltioilla muita aiheita, jotka ne haluaisivat sisällyttää uudistusprosessiin?

Komissaari Jourova korosti Bryssel IIa-asetuksen merkitystä EU-perheoikeuden kulmakivenä. Komission käynnistämä arviointiprosessi on vahvistanut instrumentin hyödyllisyyden. Asetuksen toimivuudessa on kuitenkin myös puutteita ja PJ:n asiakirja kuvaa näitä hyvin erityisesti mitä tulee lapsinäkökulmaan. Oleellista on oikeusriitojen pitkittymisen ehkäiseminen ja lapsen edun korostaminen. Huoltajuuspäätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon tiellä on vielä esteitä ja näitä voitaisiin poistaa mm. eksekvatuurin poistamisella. Myös lapsikaappauspäätösten täytäntöönpanossa on vielä ongelmia ja erityisesti palautusmenettelyä pitäisi tehostaa. Kaikissa maissa ei ole tehokasta täytäntöönpanomekanismia. Myös lasten kuulemista koskevien kansallisten säännösten erot saattavat vaikuttaa rajat ylittävän yhteistyön sujuvuuteen. Keskusviranomaisten yhteistyön tehokkuus on tärkeää, samoin näiden yhteistyö mm. lastensuojeluviranomaisten kanssa. Komissio totesi käynnistävänsä asetusuudistuksen vaikutusarvioinnin syksyllä 2015 ja antavansa ehdotuksen asetuksen uudistamisesta keväällä 2016.

EP:n JURI-valiokunnan puheenjohtaja kertoi valiokunnan tilaamasta tutkimuksesta joka osoittaa, että avioerojen, lapsikaappausten ja palautuspyyntöjen määrä on lisääntynyt koko Bryssel IIa-asetuksen voimassa olon ajan. Tutkimuksessa lapsikaappaukset on jaettu viiteen eri kategoriaan, joista kaikkia

ei voi pitää samalla tavalla oikeudettomina, esimerkkinä tilanteet, joissa paetaan perheväkivaltaa. Nykysääntely taas käsittelee kaikkia eri lapsikaappaustilanteita samojen sääntöjen nojalla. Tutkimus ehdottaa myös mm. kaikkien lapsikaappaustapausten keskittämistä jäsenvaltioissa yhdelle erityistuomioistuimelle. Samoin tutkimus ehdottaa asetuksen täydentämistä sovittelusäännöksellä lapsikaappausten ennaltaehkäisemiseksi. EP toivoo komissiolta ehdotusta asetuksen uudistamiseksi mahdollisimman pian.

EU:n perusoikeusvirasto (FRA) kiinnitti huomiota ihmiskauppaan ja lapsiin ihmiskaupan uhreina. Samoin FRA kiinnitti huomiota siihen, että keskusviranomaisten tehtävät ovat joskus epämääräisiä eivätkä kaikki tarjoa tehokkaasti esim. oikeusapua tai sovittelua.

Parikymmentä jäsenvaltiota käytti puheenvuoron Bryssel IIa-asetuksen uudistamistarpeista.

Eksekvatuurin poistaminen myös huoltajuus-, palauttamis- ja sijoittamispäätösten osalta sai tukea muutamilta jäsenvaltioilta; samalla kuitenkin korostettiin tarvetta säätää riittävistä suojatakeista. Jotkut suhtautuivat eksekvatuurin poistamiseen epäillen erityisesti huoltajuuspäätösten osalta.

Monet nostivat puheenvuoroissaan esiin sen, että jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmät eroavat toisistaan. Vain pari maata kannatti täytäntöönpanon minimiharmonisointia erityisesti lapsen palauttamisen osalta, mutta moni suhtautui harmonisointiajatuksiin epäillen ja muistutti EU-toimivallan puutteesta. Lähes kaikki puheenvuoron käyttäneet maat korostivat tarvetta tehostaa keskusviranomaisten välistä yhteistyötä. Esiin tuotiin ajatuksia keskusviranomaisten tehtävien ja roolin tarkemmasta määrittelystä, tietyille tehtäville asetettavista määräajoista, notifiointivelvoitteista ja tiedonvaihdosta. Toisaalta monet toivoivat, ettei viranomaisten tehtäviä säännellä liian tarkkaan. Esiin tuotiin myös yhteistyö 3. valtioiden kanssa. Myös tarvetta hyvien käytäntöjen vaihtamiseen korostettiin esim. sovittelun osalta.

Jotkut jäsenvaltiot vastasivat PJ:n kysymykseen siitä, onko jäsenvaltioilla muita ehdotuksia seikoista, joita Bryssel IIa-asetuksen uudistamisessa tulisi harkita. Esiin tuotiin mahdollinen tarve sopia yhteisistä ministandardeista lapsen kuulemisen osalta. Samoin esiin tuotiin avioeropäätöksiä koskevan säännöstön täydentäminen komission vuoden 2006 ehdotuksen mukaisesti niin, että osapuolilla olisi mahdollisuus sopia toimivaltaisesta tuomioistuimesta tai avioeroasian käsittelyn siirtämisestä. Komissiolta odotetaan raporttia Rooma III-asetuksen soveltamisesta.

PJ totesi yhteenvetonaan, että keskustelu on osoittanut, että Bryssel IIa-asetuksen hyödyllisyyttä epäile kukaan. Asetusta on vahvistettava ainakin neljän PJ:n asiakirjassa todetun seikan osalta.

3. Unionipetosdirektiivi – työaamiainen

Oikeusministereiden työaamiaisella ministerit etsivät ratkaisua kysymykseen siitä, tulisiko ALV-petokset sisällyttää valmisteilla olevan unionipetosdirektiivin soveltamisalaan. Toisin kuin EP ja komissio, jäsenvaltiot olivat lähes yksimielisesti edelleen sitä mieltä, ettei neuvoston yleisnäkemystä tältä osin tule avata. ALV-petokset tulisi näin ollen jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jäsenvaltiot osoittivat kuitenkin jonkin verran enemmän valmiutta siihen, että EPPO-asetuksen yhteydessä keskusteltaisiin siitä, tulisiko ns. karusellipetokset sisällyttää EPPO:n toimivaltaan.

4. Komission informaatio rikkomusmenettelyistä

Komissio muistutti siitä, että Lissabonin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan nro 36 mukaisen siirtymäkauden päätyttyä komissiolla on nyt toimivaltuudet käynnistää rikkomusmenettelyjä myös poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Komission tehtävänä on valvoa perussopimusten noudattamista. Kaikkia EU-instrumentteja ei ole täysimääräisesti viety kansalliseen lainsäädäntöön ja notifioinnit ovat osin puutteellisia. Komission tarkoituksena on varmistaa, että täytäntöönpano on

täysimääräistä. Komissio muistutti myös jäsenvaltioita siitä, että ns. ADR-direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli 9.7.2015.

Suomen edustajat
Ylijohtaja Asko Välimaa, nvm Eeva Aittoniemi

Asiakirjat
PJ:n keskusteluasiakirjat asiakohdittain

Liitteet

Viite

Asiasanat	Euroopan syyttäjävirasto (EPPO), perheoikeus, oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	**OM, SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK