OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto

21.9.2016

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: TS 41/2016 vp

Ehdotus: NEUVOSTON ASETUS tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta (uudelleenlaadittu)

1. Toissijaisuusperiaatteesta yleensä

Toissijaisuusperiaatteen (SEU 5(3) artikla) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida ”riittävällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla, ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Lissabonin sopimuksen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklassa määrätään lisäksi suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kyseiset edellytykset.

Samaisen pöytäkirjan (N:o 2) 6 artiklaan mukaan kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa EU-lainsäädäntöehdotuksen toimittamisesta antaa perustellun lausunnon toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, mikäli se katsoo, että ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa EU-tasoa paremmin kansallisen tason päätöksellä. Jos kolmasosa kansallisista parlamenteista on samaa mieltä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudestaan (keltaisen kortin menettely). Siinä tapauksessa, että yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen loukkaavaan toissijaisuusperiaatetta, asian arvioiminen siirtyy neuvostolle ja Euroopan parlamentille (oranssin kortin menettely) tilanteessa, jossa komissio päätyy toissijaisuusmoitteista huolimatta pitämään ehdotuksensa voimassa sitä muuttamatta.

2. Selvitys tilanteesta liittyen asiaan U 52/2016

Valtioneuvosto on eduskunnalle antamassaan kirjelmässä U 52/2016 lausunut ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen seuraavaa:

Ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena siltä osin kuin kyse on eksekvatuurimenettelystä luopumisesta ja keskusviranomaisyhteistyön parantamisesta. Sen sijaan ehdotus tuomioistuinmenettelyn keskittämisestä, velvollisuus keskusviranomaisen resurssien varmistumisesta ja ehdotukset täytäntöönpanon yhtenäistämisestä voivat olla toissijaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia.

Seuraavassa analysoidaan kirjelmässä esille otettuja asiakohtia erikseen.

2.1 Tuomioistuinmenettelyn keskittäminen lapsikaappausasioissa

Komissio ehdottaa artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lapsen palauttamista koskevat hakemukset keskitetään rajoitetulle määrälle tuomioistuimia (22 artikla). Säännöksen tavoitteena on lapsikaappausten ehkäisy ja lapsen tehokas palauttaminen asuinvaltioonsa.

Komission vaikutusarvioinnissa ehdotusta on perusteltu toissijaisuusperiaatteen osalta sillä, että EU-sääntelyllä taataan ongelmaan puuttuminen kaikissa jäsenvaltioissa ja siten vastavuoroinen luottamus valtioiden välillä niin, että kaikissa valtioissa menettely on tehokasta.

Suomen kansallisen lainsäädännön kannalta ehdotus ei ole ongelmallinen, sillä Suomessa lapsen palauttamisasiat on keskitetty yhteen tuomioistuimeen (Helsingin hovioikeus). Laajemmasta näkökulmasta katsottuna voidaan kyseenalaistaa se, onko EU-tasoinen toimi välttämätön tämän tavoitteen saavuttamiseksi, vai voisivatko jäsenvaltiot tehostaa menettelyä omilla lainsäädäntötoimillaan.

2.2 Velvollisuus keskusviranomaisen resurssien varmistumisesta

Komissio ehdottaa artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskusviranomaisilla on asianmukaiset taloudelliset ja henkilöresurssit, niin että ne voivat hoitaa niille tällä asetuksella osoitettavat velvollisuudet (61) artikla).

Tämän ehdotuksen tavoitteena on keskusviranomaistoiminnan tehostaminen ja yhteistyön nopeuttaminen sekä vastavuoroisen toiminnan takaaminen. Komission vaikutusarvioinnin mukaan erityinen artikla tässä asiassa helpottaisi resurssien kohdentamista kansallisella tasolla ja korostaisi asianmukaisesti varustettujen keskusviranomaisten merkitystä.

Ehdotuksen tavoite on kannatettava, mutta kyseenalaista on se, edellyttääkö tämä EU-tason sääntelyä.

2.3 Ehdotukset täytäntöönpanon yhtenäistämisestä

Komissio ehdottaa rajat ylittävien päätösten täytäntöönpanoon tiettyjä yhtenäisiä menettelysääntöjä (32 ja 40 artikla). Ehdotettujen säännösten mukaan tuomioistuimen on määrättävä konkreettiset

täytäntöönpanotoimet ja annettava ohjeet täytäntöönpanosta vastaavalle virkamiehelle. Päätöksen täytäntöönpanolle asetetaan kuuden viikon määräaika. Lisäksi täytäntöönpanosta kieltäytymiselle asetetaan yhtenäiset perusteet.

Ehdotuksen tavoitteena on rajat ylittävän täytäntöönpanon tehostaminen. Päätösten täytäntöönpano sinänsä kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Komission mukaan tehottomista täytäntöönpanoprosesseista on negatiivisia seurauksia, minkä vuoksi niihin on puututtava EU-tason toimin.

Tässäkin ehdotuksen tavoite on kannatettava. Toissijaisuusperiaatteen valossa ehdotuksen perusteet voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaisiksi.

3. Johtopäätös

Eduskunnalle toimitetussa kirjelmässä on todettu, että tietyt nyt käsiteltävän asetusehdotuksen artikloista voivat olla toissijaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotukset eivät kuitenkaan ole Suomen kannalta erityisen ongelmallisia, vaan huomio on kiinnittynyt siihen, että asian EU-tason jatkovalmistelussa neuvostossa ja sen alaisissa työryhmissä kyseiset artiklat olettavasti nousevat keskusteluun myös toissijaisuusperiaatteen kannalta. Valtioneuvoston arvion mukaan käsillä ei näin ollen ole Suomen kansallisesta näkökulmasta sellaista suuren valiokunnankin edellyttämää painavaa syytä, jonka nojalla pöytäkirjan N:o 2 mukainen toissijaisuusmuistutus tulisi toimittaa EU:n toimielimille. Tähän mennessä käydyissä työryhmäneuvotteluissa ei ole myöskään käynyt ilmi, että muiden jäsenvaltioiden parlamentit olisivat tekemässä toissijaisuusmuistutusta.

Vaikka asiassa ei katsota olevan tarpeen profiloitua tekemällä toissijaisuusmuistutus, esiin nostettuihin kysymyksiin tullaan kiinnittämään huomiota myös asian jatkovalmistelussa. Vaikka toissijaisuusmuistutuksen tarpeen arviointi on sidottu määräaikaan, eduskunnan toissijaisuusperiaatetta koskevia arviointeja voidaan käyttää neuvostovalmistelussa Suomen kantojen tukena läpi lainsäädäntöprosessin.