EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja

Jean-Marie Cavada
Puheenjohtaja
Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta
Bryssel

Asia: Seuraavan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperusta: Belgian kuningaskunnan aloite neuvoston puitepäätöksen tekemiseksi lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista annetuista tuomioista johtuvien ammattikieltojen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan unionissa(14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Arvoisa puheenjohtaja

Pyysitte 6. lokakuuta 2005 päivätyllä kirjeellänne työjärjestyksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokunnalta lausuntoa edellä mainitun komission ehdotuksen oikeusperustan pätevyydestä ja asianmukaisuudesta.

Valiokunta käsitteli asiaa kokouksessaan 22. marraskuuta 2005.

Yleistä

Samalla, kun tämänhetkinen oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta[2] ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohta, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan esittelijä Sonik katsoo, että lisäämällä viittaus 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohtaan niin, että oikeusperustaksi tulee 31 artiklan ensimmäisen kohdan a ja c alakohta sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohta, voidaan "parantaa ammattikieltoja koskevan tiedon saantia (erityisesti ammattikieltojen pakollisella rekisteröinnillä rikosrekisteriin) ja tehdä niiden täytäntöönpano pakolliseksi".

[1] Ei vielä julkaistu EUVL:ssä.
[2] Aloitteessa on painovirhe: 31 artiklan a alakohdan tulisi olla 31 artiklan **ensimmäisen kohdan** a alakohta.

Oikeusperusta

Yhteisön kaikilla säädöksillä tulee olla oikeusperusta perustamissopimuksessa (tai jossakin muussa säädöksessä, jonka täytäntöönpanoa varten ne ovat olemassa). Oikeusperusta määrittää yhteisön aineellisen toimivallan ja sen, miten toimivaltaa toteutetaan. Toisin sanoen se määrittää käytettävän oikeudellisen välineen tai välineet sekä päätöksentekomenettelyn.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan oikeusperustan valinta ei ole subjektiivinen asia, vaan sen valinnan "on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin"[1], kuten asianomaisen toimen tavoite ja sisältö[2]. Lisäksi ratkaisevana tekijänä tulisi olla toimen pääasiallinen tavoite[3].

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleinen perustamissopimuksen artikla on riittävä oikeusperusta, vaikka asianomaisella toimella pyrittäisiinkin myös toissijaisesti saavuttamaan perustamissopimuksen tietyn artiklan mukainen tavoite[4].

Kun toimella kuitenkin on useita samanaikaisia tavoitteita, jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa ilman, että jokin niistä on toissijainen ja epäsuora muihin tavoitteisiin nähden, toimen on perustuttava useisiin asiaa koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin[5], ellei tämä ole mahdotonta määräysten mukaisten päätöksentekomenettelyjen keskinäisen yhteensopimattomuuden vuoksi[6].

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asianomaiset määräykset

31 artikla

Oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaa yhteistä toimintaa on:

a) jäsenvaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden sekä oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyön helpottaminen ja nopeuttaminen rikosasioiden käsittelyn ja tuomioiden täytäntöönpanon osalta;

b) ...

c) tällaisen yhteistyön mahdollisesti edellyttämä, jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuuden varmistaminen;

....

[1] Asia 45/86, komissio v. neuvosto [1987] Kok. 1439, 5 kohta.
[2] Asia C-300/89, komissio v. neuvosto [1991] Kok. I-287, 10 kohta.
[3] Asia C-377/98, *Alankomaat* v. *Euroopan parlamentti ja neuvosto* [2001] Kok. I-7079, 27 kohta.
[4] Asia C-377/98 *Alankomaat v. Euroopan parlamentti ja neuvosto* [2001] Kok. I-7079, 27–28 kohta; asia C-491/01 *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco* [2002] Kok. I-11453, 93–94 kohta.
[5] Asia 165/87 *komissio* v. *neuvosto* [1988] Kok. 5545, 11 kohta.
[6] Katso esim. asiaa C-300/89 *komissio v. neuvosto* [1991] Kok. I-2867, 17–21 (*titaanidioksidia* koskeva asia), asiaa C-388/01 *komissio* v. *neuvosto* [2004] Kok. I-4829, 58 kohta ja asiaa C-491/01 *British American Tobacco* [2002] Kok. I-11453, 103–111 kohta.

34 artikla

1. ...

2. Neuvosto toteuttaa toimenpiteitä ja edistää tämän osaston määräysten mukaisesti aiheellisin muodoin ja menettelyin yhteistyötä unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä varten neuvosto voi jäsenvaltion tai komission aloitteesta yksimielisesti:

(a) ....

(b) tehdä puitepäätöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Niistä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta;
....

Ehdotetun puitepäätöksen tarkoitus ja sisältö

Belgian kuningaskunnan aloitteeseen liittyvän selittävän huomautuksen mukaan ehdotetulla puitepäätöksellä pyritään parantamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä lasten suojelemisessa seksuaaliselta väärinkäytöltä, ja sillä pyritään erityisesti takaamaan tämäntyyppisistä rikoksista annettuihin tuomioihin liittyvien ammattikieltojen tehokas soveltaminen.

Tällä hetkellä mikään ei takaa, että yhdessä jäsenvaltioissa asetetulla ammattikiellolla olisi mitään oikeudellista vaikutusta jossakin toisessa jäsenvaltiossa, vaikka tuomitulla henkilöllä onkin liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella. Henkilö, joka on tuomittu pedofiilisistä teoista yhdessä jäsenvaltiossa ja jota on kielletty kyseisessä jäsenvaltiossa harjoittamasta sellaista toimintaa, jossa hän todennäköisesti olisi tekemisissä lasten kanssa, voisi siksi välttää kiellon siirtymällä toiseen jäsenvaltioon.

Ehdotetussa puitepäätöksessä sovellettaisiin vastavuoroisten tunnustamisen periaatetta kieltoihin, jotka aiheutuvat lapsiin kohdistuneista seksuaalirikoksista ulkomailla saaduista tuomioista. Belgian näkemyksen mukaan tätä ratkaisua helpottaa se, että aineellinen soveltamisala on selkeästi määritelty ja rajoitettu alaan, jolla rikosten määritelmä yhtenäistettiin neuvoston 22. joulukuuta 2003 tekemällä puitepäätöksellä 2004/68/YOS lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta[1]. Voidaan panna merkille, että puitepäätöksen oikeusperusta on EU:sta tehdyn sopimuksen 29 artikla, 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohta.

Puitepäätös edellyttäisi myös, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään ammattikiellosta tällaisista rikoksista saatuihin tuomioihin liittyen.

Tavoitteena on siksi parantaa jäsenvaltioiden välistä koordinointia velvoittamalla jäsenvaltio, jossa tuomittu henkilö asuu, tunnustamaan ulkomailla annetut ammattikiellot ja panemaan ne toimeen alueellaan.

Jotta oikeuden menettämisen ja ammattikieltojen vastavuoroisen tunnustaminen periaate

[1] EUVL L 13, 20.1.2004, s. 44.

toteutuisi, ehdotetun välineen mukaan rikosrekisterien tietoja voitaisiin jakaa jäsenvaltioiden kesken niin, että tiedot päätyisivät myös sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, johon tuomittu henkilö muuttaa. Tällä hetkellä jäsenvaltioilla on vain osittaiset tiedot henkilöiden ulkomailla saamista tuomioista. Jäsenvaltiot saavat automaattisesti tiedot vain omien kansalaistensa jossakin toisessa jäsenvaltiossa saamista rangaistuksista vuonna 1959 tehdyn keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 22 artiklan mukaisesti[1]. Tätä tietojen puutetta pahentaa sekin, että monet jäsenvaltiot eivät vie tällaisia ulkomailta saatuja tuomiota kansallisiin rikosrekistereihinsä. Tällaisiin tuomioihin liittyvien oikeuden menettämisten ja kieltojen tapauksessa tilanne on vielä ongelmallisempi, koska tällaiset toimet eivät välttämättä näy ulkomaisissa rikosrekistereissä.

Jotta tilanne voitaisiin korjata ja jotta oikeuden menettämisten ja kieltojen vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta voitaisiin todella noudattaa, ehdotettu puitepäätös sisältää tietyt vähimmäisvelvoitteet liittyen unionin jäsenvaltioiden väliseen tiedonkulkuun.

Yksi alan yhteistyössä Euroopan unionissa havaittu puute on vielä se, että tällainen yhteistyö rajoittuu suurimmaksi osaksi hyvin tiukasti seuraavaan oikeusmenettelyyn, minkä vuoksi sillä ei ole mitään ennaltaehkäisevää vaikutusta. Oikeuden menettämisen tarkoituksena onkin juuri ensisijaisesti estää uudet rikokset. Siksi on olennaista, että ulkomailla saatuihin tuomioihin liittyvät kiellot voidaan panna oikeudellisesti heti toimeen ilman, että odotetaan uusia rikoksia. Tässä yhteydessä ei voida hyväksyä sitä, että rajoitetaan oikeutta tutusta ulkomaisiin rikosrekistereihin oikeudellisia tarkoituksista varten, koska tällaisten tietojen saannin suurin merkitys on hallinnollinen ja ennaltaehkäisevä. Toisaalta jäsenvaltioilla pitää olla velvoite tutustua alkuperämaan rikosrekistereihin kaikissa tapauksissa, joissa sen omiin kansallisiin rikosrekistereihin tutustutaan. Tämä koskee myös tilannetta, jossa rikosrekisteristä saatuja tietoja tarvitaan tietyn toimen harjoittamisen lupaa varten puitepäätöksen soveltamisalaan liittyen.

Ehdotetut keskeiset määräykset

Puitepäätöksen tavoite määritetään **1 artiklassa**, toisin sanoen siinä esitetään säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion on tunnustettava ja pantava alueellaan täytäntöön kiellot, jotka seuraavat lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta 22. joulukuuta 2003 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS[2] 2, 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista tuomioista.

[1] Euroopan neuvosto, ETS N:o 30.

[2] Tällaisia rikoksia ovat yleisesti:
- lapsen pakottaminen harjoittamaan prostituutiota tai osallistumaan pornografiseen esitykseen, tai taloudellisen hyödyn saaminen tällaisesta teosta tai lapsen muu hyväksikäyttö näitä tarkoituksia varten;
- lapsen houkutteleminen harjoittamaan prostituutiota tai osallistumaan pornografiseen esitykseen;
- seksuaalisen toiminnan harjoittaminen lapsen kanssa
(i) pakottamalla, voimakeinoin tai uhkailua käyttäen, tai;
(ii) antamalla lapselle rahaa tai muu korvaus tai hyvitys maksuna seksuaalisen palvelun saamiseksi tältä, tai;
(iii) käyttämällä väärin tunnustettua luottamus- tai auktoriteettiasemaa tai vaikutusvaltaa lapseen.
- lapsipornografian tuottaminen;
- lapsipornografian jakelu, levittäminen tai välittäminen;
- lapsipornografian tarjoaminen tai sen saatavilla pitäminen;
- lapsipornografian hankkiminen tai hallussapito;
- tällaisiin rikoksiin liittyvä yllyttäminen ja avunanto sekä rikosten yritykset.

2 artiklassa esitetään joukko määritelmiä.

3 artiklassa tehdään pakolliseksi kaikkien kieltojen (väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa lastenhoitoon liittyvää ammatillista toimintaa, joka aiheutuu neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS 2, 3, ja 4 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta) merkitseminen rikosrekisteriin.

4 artiklassa määrätään, että jos jäsenvaltio, jossa asianomainen henkilö on tuomittu, välittää rikosrekisteritietoja toiseen jäsenvaltioon noudattaen sovellettavia kansainvälisiä määräyksiä vastavuoroisesta oikeusavusta rikosasioissa, sen on mainittava ammattikielto (ja sen kesto) rikosrekisteriotteessa.

5 artiklan mukaisesti rikosrekisteriä koskevat tiedot on saatava asianomaiselta kansalliselta keskusviranomaiselta.

6 artiklassa käsitellään ammattikieltojen tunnustamista ja täytäntöönpanoa seuraavasti:

"1. Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava ammattikiellot muodollisuuksia vaatimatta ja pantava ne täytäntöön, paitsi jos toimivaltaiset viranomaiset päättävät olla tunnustamatta päätöstä tai panematta sitä täytäntöön jonkin 7 artiklan mukaisen perusteen nojalla.
2. Kun täytäntöönpanovaltion viranomaiselle on ilmoitettu ammattikiellon olemassaolosta, se välittää tiedon toimivaltaiselle viranomaiselle 1 kohdan soveltamista varten. Toimivaltainen viranomainen tekee päätöksensä 30 päivän kuluessa tiedon toimittamisesta."

7 artiklassa käsitellään perusteita olla tunnustamatta ammattikieltoa tai olla panematta sitä täytäntöön.

"Täytäntöönpanovaltion viranomaiset voivat kieltäytyä tunnustamasta ammattikieltoa tai panemasta sitä täytäntöön vain jos:
a) rangaistus on täytäntöönpanovaltion lainsäädännön mukaan määräaikainen, mikäli rikokset kuuluvat kyseisen valtion toimivaltaan sen oman rikoslainsäädännön nojalla;
b) henkilö on tuomittu poissaolevana rangaistukseen ja kyseistä henkilöä ei ole henkilökohtaisesti haastettu oikeuteen eikä hänelle ole muulla tavoin ilmoitettu sen oikeuden istunnon aikaa ja paikkaa, jossa hänet tuomittiin poissaolevana rangaistukseen;
c) kyseiselle henkilölle on määrätty rangaistus samoista rikoksista täytäntöönpanovaltiossa."

8 artiklan mukaan ammattikiellon täytäntöönpanemiseksi täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen ei vaadi muita muodollisuuksia kuin rikosrekisteritietojen vaihtamisen asianmukaisessa muodossa.

9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat menettelyt sen takaamiseksi, että tuomitulla henkilöllä on ilman lykkäävää vaikutusta ammattikiellon tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat oikeudelliset muutoksenhakukeinot ja että merkittäviä perusteita, jotka ovat johtaneet tuomion langettamiseen ja seuraamuksen määräämiseen, ei voida riitauttaa täytäntöönpanovaltion tuomioistuimessa.

10 artiklassa käsitellään ammattikieltoja koskevia myöhempiä toimia, kuten uudelleenkäsittelyä, armahdusta, amnestiaa, maineen palauttamista ja ammattikiellon poistamista.

10 ja 11 artikla koskevat täytäntöönpanoa ja voimaantuloa.

Asianmukainen oikeusperusta

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta on kysynyt, eikö olisi asianmukaista lisätä (kuten valiokunnan esittelijä ehdottaa mietintöluonnoksensa ensimmäisessä tarkistuksessa) EU:sta tehdyn sopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta kyseisen säännöksen a kohdan sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan rinnalle.

Mietintöluonnoksessa esitetään seuraavat perusteet tämän säännöksen lisäämiselle:

"Tämän välineen tavoite on kaksiosainen: parantaa ammattikieltoja koskevan tiedon saantia (erityisesti ammattikieltojen pakollisella rekisteröinnillä rikosrekisteriin) ja tehdä niiden täytäntöönpano pakolliseksi.

Rikoslainsäädäntö vaihtelee EU:n eri jäsenvaltioissa, näin ollen on tarpeen varmistaa rikoksista langetettuihin tuomioihin sovellettavien sääntöjen tietty yhdenmukaisuus."

Muistutettakoon, että 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta kuuluu seuraavasti:

[*Oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaa yhteistä toimintaa on:]*

"c) tällaisen yhteistyön mahdollisesti edellyttämä, jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuuden varmistaminen;"

Siksi on vastattava kysymykseen, ulottuuko ehdotettu puitedirektiivi pitemmälle kuin "*jäsenvaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden sekä oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyön helpottaminen ja nopeuttaminen rikosasioiden käsittelyn ja tuomioiden täytäntöönpanon osalta;"*, kuten 31 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa määrätään.

Koska asiaan ei liity menettelyä koskevia tekijöitä, tämä on ainoa kysymys, johon on vastattava.

Kun otetaan yksinkertaisesti huomioon 1 artiklassa määritetty puitepäätöksen tarkoitus – "*Tämän puitepäätöksen tavoitteena on vahvistaa säännöt, joiden nojalla jäsenvaltiot tunnustavat ja panevat omalla alueellaan täytäntöön ammattikiellon, joka johtuu näistä rikoksista annetusta tuomiosta.*" – 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan esittäminen vaikuttaa suotavalta vaikka vain äärimmäisenä varotoimena.

Ehdotetun puitepäätöksen määräysten lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin selvästi, että joillakin niistä pyritään takaamaan jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen välinen yhteensopivuus 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

3 artiklan edellyttääkin jäsenvaltioilta, että niiden "*on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta kaikki rikokset merkitään rikosrekisteriin.*" Tässä suhteessa Belgian aloitteen selittävä huomautus on mahdollisimman selkeä: "*Puitepäätös myös edellyttäisi jäsenvaltioita säätämään kansallisessa lainsäädännössään oikeuden menettämisestä tällaisiin rikoksiin annettujen tuomioiden yhteydessä."*

Lisäksi 6 artiklan edellyttää, että jäsenvaltioiden on "*... tunnustettava ammattikiellot muodollisuuksia vaatimatta ja pantava ne täytäntöön"*. Toisaalta 7 artiklassa esitetään rajoitettu luettelo tilanteista, joissa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat kieltäytyä tunnustamasta kieltoa ja panemasta sitä täytäntöön. Toisaalta 8 artiklan mukaan ammattikiellon täytäntöönpano edellyttää vain tietyn lomakkeen esittämistä. Lopuksi 9 artikla edellyttää jäsenvaltioilta, että niiden on "*toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen takaamiseksi, että tuomittu henkilö voi hakea muutosta [...] ilman lykkäävää vaikutusta*".

Kaikki nämä määräykset ulottuvat laajemmalle kuin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yhteistyön helpottaminen ja nopeuttaminen EU:sta tehdyn sopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaisesti.

Itse asiassa ne todennäköisesti helpottavat ainakin jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien lakien muuttamista. Niinpä ne voidaan katsoa laadituiksi sen vuoksi, että voitaisiin taata jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuus EU:sta tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti kokouksessaan 22. marraskuuta 2005 yksimielisesti[1] suosittaa, että ehdotetun puitepäätöksen oikeusperustana ei olisi pelkästään EU:sta tehdyn sopimuksen 31 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohta, vaan myös 31 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta.

Kunnioittavasti

Giuseppe Gargani

[1] Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Giuseppe Gargani (puheenjohtaja), Rainer Wieland (varapuheenjohtaja), Antonio López-Istúriz White (valmistelija), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti ja Tadeusz Zwiefka.