



Bryssel 11.5.2020
COM(2020) 187 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

eurooppalaisesta suojelumääräyksestä 13 päivänä joulukuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/99/EU täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annettu direktiivi 2011/99/EU, jäljempänä 'direktiivi', on ensimmäinen SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdan nojalla annettu vastavuoroista tunnustamista koskeva direktiivi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Direktiiviä ehdotettiin 12 jäsenvaltion (Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Ranska, Italia, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Suomi ja Ruotsi) aloitteesta vuonna 2010, ja se annettiin 13. joulukuuta 2011. Yhdessä yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 606/2013¹, jäljempänä 'asetus', sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2012/29/EU², jäljempänä 'uhrien oikeuksia koskeva direktiivi', kanssa se muodostaa toimenpidepaketin, jolla pyritään vahvistamaan rikoksen uhrien oikeuksia ja suojelua EU:ssa. Tarkemmin sanottuna direktiivissä ja asetuksessa käsitellään suojelumääräysten tunnustamista rikos- ja yksityisoikeudellisissa asioissa ja niillä pyritään vahvistamaan apua tarvitsevien henkilöiden (uhrien ja mahdollisten uhrien) suojelua heidän matkustaessaan tai muuttaessaan toiseen jäsenvaltioon.

Direktiivi sitoo kaikkia jäsenvaltioita Irlantia ja Tanskaa lukuun ottamatta.

Euroopan parlamentti julkaisi vuonna 2018 direktiivin täytäntöönpanoa koskevan mietinnön³, joka perustui vuonna 2017 tehtyyn tutkimukseen⁴. Lisäksi Euroopan parlamentti selvitti eurooppalaisen suojelumääräyksen toimintaa vuonna 2018 julkaistulla yleisellä tutkimuksella⁵, joka koski rikosprosessilainsäädäntöä EU:ssa.

1.2. Direktiivin tarkoitus ja pääkohdat

Direktiivin tavoitteena on varmistaa, että henkilö, johon sovelletaan suojelutoimenpiteitä yhdessä jäsenvaltiossa, voi edelleen saada tällaista suojelua muuttaessaan tai matkustaessaan toiseen jäsenvaltioon.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 606/2013, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta (EUVL L 181, 29.6.2013, s. 4–12).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57–73).

³ Mietintö eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun direktiivin 2011/99/EU täytäntöönpanosta (2016/2329(INI)), 14. maaliskuuta 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0065_FL.html

⁴ "European protection order Study" (eurooppalaista suojelumääräystä koskeva tutkimus), EPRS, PE 603.272, syyskuu 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU\(2017\)603272_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf)

⁵ "Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation" (rikosprosessilainsäädäntö Euroopan unionissa – vertaileva analyysi tietyistä keskeisistä eroista ja niiden vaikutuksesta EU:n lainsäädännön kehitykseen), PE 604.977, elokuu 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU\(2018\)604977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf)

Direktiivissä vahvistetaan säännöt, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistaa tällaisen jatkuvan suojelun kaikkialla unionissa.

Direktiivi velvoittaa määräyksen antaneen valtion toimivaltaisia viranomaisia antamaan kansallisen suojelumääräyksen perusteella erillisen eurooppalaisen suojelumääräyksen ja toimittamaan sen täytäntöönpanojäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tunnustamista ja täytäntöönpanoa varten. Täytäntöönpanoviranomainen voi toteuttaa mitä tahansa kyseisen maan kansallisen lainsäädännön nojalla samanlaisessa tapauksessa käytettävissä olevia toimenpiteitä tarjotakseen suojeltavalle henkilölle jatkuvaa suojelua. Tämän välineen avulla toimivaltainen täytäntöönpanoviranomainen voi jatkaa suojeltavan henkilön suojelua omalla alueellaan.

Direktiiviä sovelletaan kansallisiin suojelutoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on suojella henkilöä rikolliselta teolta, joka voi vaarantaa hänen henkensä, ruumiillisen, henkisen tai seksuaalisen koskemattomuutensa, ihmisarvonsa tai henkilökohtaisen vapautensa. Direktiiviä sovelletaan kolmeen yleisimpään kansalliseen suojelutoimenpidetyyppiin, joita ovat

- kielto mennä paikkoihin, joissa suojeltava henkilö asuu, työskentelee, vierailee säännöllisesti tai oleskelee
- kaikenlaista yhteydenpitoa suojeltavaan henkilöön koskeva kielto tai sen sääntely
- kielto lähestyä suojeltavaa henkilöä määriteltyä etäisyyttä lähemmäksi tai tällaisen lähestymisen sääntely.

Käytännössä suojelutoimenpiteitä sovelletaan enimmäkseen naisten suojelemiseen tapauksissa, jotka liittyvät lähisuhde- tai perheväkivaltaan, häirintään, vainoamiseen tai seksuaaliseen väkivaltaan. Tämä johtuu siitä, että tällaisten rikosten uhrin ovat erityisen suuressa vaarassa joutua uudelleen rikoksen uhriksi tai pelottelun ja kostotoimenpiteiden kohteeksi.

1.3. Kertomuksen tarkoitus ja laajuus

Tässä kertomuksessa arvioidaan direktiivin soveltamista sen 23 artiklan mukaisesti. Arviointi perustuu analyysiin kansallisista toimenpiteistä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja joista on ilmoitettu komissiolle (direktiivin 21 artiklan mukaisesti), sekä lisätietoihin, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle (22 artiklan mukaisesti).

Kertomuksessa keskitytään direktiivin keskeisen sisällön muodostaviin säännöksiin, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä eurooppalaisen suojelumääräyksen moitteettoman toiminnan kannalta. Nämä säännökset koskevat toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä, kansallisen lain mukaisen suojelutoimenpiteen olemassaolon tarvetta, eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista ja tunnustamista, eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella toteutettujen toimenpiteiden rikkomisen seuraamuksia sekä velvoitetta tiedottaa osapuolille heidän oikeuksistaan ja asiaan liittyvistä päätöksistä.

Kertomus kattaa kaikki jäsenvaltiot, joita direktiivi sitoo.⁶

2. YLEINEN ARVIOINTI

Kansalliseksi lainsäädännöksi saattamisen määräajan päättyessä 11. tammikuuta 2015 (21 artiklan 1 kohta) seuraavat 14 jäsenvaltiota eivät olleet ilmoittaneet komissiolle tarvittavista toimenpiteistä: Belgia, Bulgaria, Tšekki, Kreikka, Ranska, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

Maaliskuussa 2015 komissio käynnisti SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen rikkomismenettelyn kaikkia näitä jäsenvaltioita vastaan, koska ne eivät olleet ilmoittaneet toimenpiteistään direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joulukuussa 2015 komissio lähetti perustellut lausunnot Kreikalle ja Romanianle ja heinäkuussa 2016 Belgialle. Lokakuun 4. päivään 2017 mennessä kaikki ne jäsenvaltiot, joita direktiivi sitoo, olivat ilmoittaneet komissiolle kansallisista toimenpiteistään direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ilmoitettujen toimenpiteiden alustavassa analyysissä ei havaittu puutteita. Puutteellista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevat rikkomusmenettelyt lopetettiin. Tämä ei kuitenkaan estä komissiota aloittamasta uusia rikkomusmenettelyjä, mikäli havaitaan, että direktiivin saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä liittyy virheitä.

Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle ne oikeusviranomaiset tai vastaavat viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia antamaan eurooppalaisia täytäntöönpanomääräyksiä ja panemaan ne täytäntöön. Jotkin jäsenvaltiot eivät toimittaneet direktiivin 22 artiklan mukaisesti asiaankuuluvia tietoja välineen soveltamisesta.

Analyysistä käy ilmi, että yksi jäsenvaltio ei ole luonut tarvittavia puitteita eurooppalaisten suojelumääräysten antamista ja tunnustamista varten. Komissio tekee parhaillaan yhteistyötä tämän jäsenvaltion kanssa ongelman ratkaisemiseksi. Komissio voi tarvittaessa panna asiassa vireille kanteen.

3. ERITYISET ARVIOINTIKOhteet

3.1. Toimivaltaiset viranomaiset (3 ja 4 artikla)

Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, millä oikeusviranomaisella tai vastaavalla viranomaisella on toimivalta antaa ja tunnustaa eurooppalainen suojelumääräys.

Useimmissa jäsenvaltioissa tuomioistuimet, syyttäjät tai tutkintatuomarit ovat niitä viranomaisia, joilla on toimivalta antaa eurooppalainen suojelumääräys. Yhdessä jäsenvaltiossa poliisiviranomaiset on nimetty tällaiseksi viranomaiseksi. Eräs jäsenvaltio, jossa ei voida antaa eurooppalaista täytäntöönpanomääräystä rikosoikeudellisissa asioissa, on täytäntöönpanevana valtiona nimennyt siviilituomioistuimet viranomaisiksi, joille eurooppalaiset täytäntöönpanomääräykset

⁶ Kertomuksessa käsitellään myös Yhdistynyttä kuningaskuntaa, koska arviointi kattaa sekä ajanjakson, jolloin maa oli EU:n jäsenvaltio, että osan siirtymäkaudesta, jonka aikana direktiiviä sovelletaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

toimitetaan ja jotka siirtävät nämä pyynnot määräyksen antaneelle valtiolle 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Valtaosa jäsenvaltioista on nimennyt toimivaltaiseksi täytäntöönpanoviranomaiseksi kyseisellä maantieteellisellä alueella toimivaltaisen oikeusviranomaisen. Yksi jäsenvaltio on nimennyt poliisin tällaiseksi viranomaiseksi. Kaksi jäsenvaltiota on lisäksi nimennyt pääkaupungeissaan sijaitsevat tuomioistuimet tällaisiksi viranomaisiksi sellaisissa tapauksissa, joissa suojeltavan henkilön asuinpaikka ei ole tiedossa.

Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltio voi nimetä yhden tai useamman keskusviranomaisen avustamaan sen toimivaltaisia viranomaisia. Yli puolet jäsenvaltioista on nimennyt keskusviranomaisen (useimmissa tapauksissa oikeusministeriön) tähän tehtävään.

Toimivaltaisia viranomaisia koskevat tiedot kerättiin pääasiassa Euroopan oikeusportaalin kautta, tosin vain puolet jäsenvaltioista vastasi Euroopan oikeusportaalin kautta toimitettuun pyyntöön ja muutama jäsenvaltio toimitti tiedot suoraan erillisessä asiakirjassa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden tietokantaan. Koska muut jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja, toimivaltaisia viranomaisia koskevat tiedot oli yksilöitävä ja poimittava kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden tietokantaan ilmoitetuista kansallisista lainsäädäntötoimenpiteistä koskevista tiedoista. Saadut tiedot ovat saatavilla Euroopan oikeudellisen verkoston verkkosivustolla⁷.

3.2. Kielijärjestelyt (17 artikla)

Määräyksen antaneen valtion toimivaltaisen viranomaisen on käännettävä eurooppalainen suojelumääräys täytäntöönpanovaltion viralliselle kielelle tai virallisille kielille (17 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltio voi ilmoittaa, että se hyväksyy yhdelle tai useammalle muulle unionin viralliselle kielelle tehdyn käännöksen (17 artiklan 3 kohta).

Vain muutamat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle hyväksyvänsä muita kuin oman kielensä. Useat jäsenvaltiot hyväksyvät englannin kielen. Muutama jäsenvaltio hyväksyy vastavuoroisuutta edellyttäen muulla kielellä sille toimitetut eurooppalaiset suojelumääräykset.

3.3. Eurooppalaisen suojelumääräyksen antaminen (5 ja 6 artikla)

Direktiivin mukaan eurooppalaista suojelumääräystä ei anneta automaattisesti suojeltavan henkilön pyynnöstä. Toimivaltaisen oikeusviranomaisen on tarkistettava, täyttyvätkö 5 artiklassa säädetyt edellytykset eurooppalaisen suojelumääräyksen antamiselle, ja otettava huomioon suunnitellun oleskelun kesto sekä suojelun tarpeen vakavuus.

Jotkin jäsenvaltiot ovat määritelleet tätä koskevat ehdot lainsäädännössään. Yhdessä jäsenvaltiossa vaaditaan esimerkiksi, että suojeltava kuvailee syitä toiseen

⁷ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx?l=FI&Id=85>

jäsenvaltioon muuttamiselle. Eräs toinen jäsenvaltio puolestaan edellyttää, että oleskelu kestää yli kolme kuukautta.

Direktiivissä säädetään, että eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista koskeva pyyntö olisi käsiteltävä riittävän nopeasti ottaen huomioon tapauksen erityisolosuhteet (johdanto-osan 13 kappale). Tässä yhteydessä on syytä mainita, että muutamat jäsenvaltiot ovat asettaneet 3, 10 tai 15 päivän määräajan eurooppalaista suojelumääräystä koskevan päätöksen tekemiselle. Yksi jäsenvaltio on täsmentänyt, että eurooppalainen suojelumääräys voidaan antaa samaan aikaan kun määrätään kansallinen suojelutoimenpide.

Direktiivissä säädetään myös, että suojeltava henkilö voi toimittaa pyynnön eurooppalaisen suojelumääräyksen antamisesta määräyksen antaneen valtion tai täytäntöönpanovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen on velvollinen siirtämään pyynnön mahdollisimman pian määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle (6 artiklan 3 kohta). Merkittävä osa jäsenvaltioista on mahdollistanut tällaisen pyyntöjen siirron.

Komission havaintojen mukaan muutamissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole voimassa säännöksiä, jotka mahdollistaisivat pyyntöjen siirron.

3.3.1. Vaaraa aiheuttavan henkilön menettelylliset takeet (6 artiklan 4 kohta)

Direktiivissä säädetään, että ennen eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista vaaraa aiheuttavalle henkilölle on annettava oikeus tulla kuulluksi ja oikeus hakea muutosta kansalliseen suojelutoimenpiteeseen, jos hänelle ei ole myönnetty näitä oikeuksia kansallisen suojelutoimenpiteen määrittämiseen johtaneessa menettelyssä (6 artiklan 4 kohta).

Yli puolet jäsenvaltioista on saattanut tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja jotkin niistä ylittävät direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetyn vähimmäisvaatimuksen. Esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa vaaraa aiheuttava henkilö, jota ei ole kuultu kansallisen suojelutoimenpiteen määrittämiseen johtaneessa menettelyssä, kutsutaan kuulemiseen 72 tunnin kuluessa eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista koskevan pyynnön vastaanottamisesta. Eräissä toisissa jäsenvaltioissa määräyksen antaneen viranomaisen on tarkistettava, onko kansallinen suojelutoimenpide hyväksytty kuulemismenettelyn yhteydessä. Jos näin ei ole, se ilmoittaa vaaraa aiheuttavalle henkilölle kansallisen suojelutoimenpiteen määrittämistä koskevasta päätöksestä. Eräs toinen jäsenvaltio edellyttää sekä suojeltavan että vaaraa aiheuttavan henkilön kuulemistä, elleivät nämä kaksi osapuolta sovi kirjallisesta menettelystä.

3.3.2. Suojeltavalle henkilölle ilmoittamista koskevat velvoitteet (6 artiklan 5 ja 7 kohta)

Direktiivin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on kansallisen suojelutoimenpiteen määrätessään ilmoitettava suojeltavalle henkilölle oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisten menettelyjen mukaisesti mahdollisuudesta pyytää eurooppalaista suojelumääräystä (6 artiklan 5 kohta).

Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän velvoitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään asettamalla toimivaltaisille viranomaisille nimenomaisen velvoitteen ilmoittaa tästä suojeltavalle henkilölle kansallisen suojelutoimenpiteen määrittämisen yhteydessä.

Lisäksi direktiivissä säädetään, että jos eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista koskeva pyyntö hylätään, määräyksen antaneen valtion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava suojeltavalle henkilölle sen kansallisen lainsäädännön nojalla saatavilla olevista tällaista päätöstä koskevista muutoksenhakukeinoista (6 artiklan 7 kohta).

Jäsenvaltiot ovat saattaneet suojeltavalle henkilölle ilmoittamista koskevan velvoitteen eri tavoin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Useissa jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö velvoittaa eurooppalaisen suojelumääräyksen antamista koskevan pyynnön hylkäävää viranomaista ilmoittamaan suojeltavalle henkilölle käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista. Muutamassa jäsenvaltiossa päätös eurooppalaista suojelumääräystä koskevan pyynnön hylkäämisestä ilmoitetaan suojeltavalle henkilölle tai kyseiselle henkilölle ilmoitetaan päätöksestä ja sen syistä. Laeissa, joilla direktiivi on saatettu osaksi näiden jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, ei kuitenkaan mainita selvästi, että suojeltavalle henkilölle tiedotetaan myös käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista.

Muutaman jäsenvaltion osalta ei voitu määrittää säännöstä, joka velvoittaisi tiedottamaan suojeltavalle henkilölle muutoksenhakukeinoista.

3.4. Eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustaminen (9, 10 ja 15 artikla)

3.4.1. Tunnustamis- ja hyväksymismenettely (9 artiklan 1 ja 2 kohta)

Vastaanotettuaan eurooppalaisen suojelumääräyksen täytäntöönpanovaltion on viipymättä tunnustettava se ja määrättävä sellainen asianmukainen toimenpide, joka on vastaavanlaisessa tapauksessa sen kansallisen lainsäädännön mukaan käytettävissä (9 artiklan 1 ja 2 kohta). Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisella viranomaisella on jonkin verran harkintavaltaa tällaisen toimenpiteen määrittämisessä.

Edellä kuvailtu mukauttamismekanismi on käytössä lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Vain yksi jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle kansallisista toimenpiteistään, joilla eurooppalaisen suojelumääräyksen antamis- ja tunnustamismenettely saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Muutaman jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä todetaan nimenomaisesti, että määrätty toimenpide ei voi olla alkuperäistä toimenpidettä tiukempi tai että toimenpiteen olisi oltava vastaava tai lievempi tai että mahdollisten erojen olisi oltava sellaisia, että ne ovat suotuisampia vaaraa aiheuttavan henkilön kannalta.

Yhden jäsenvaltion säännöksessä, jolla tämä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, todetaan, että jos täytäntöönpanoviranomainen katsoo, että eurooppalaisessa suojelumääräyksessä kuvattu suojelutoimenpide ei ole riittävä ja asianmukainen jatkuvan suojelun varmistamiseksi, se voi pyytää kolmesta tuomarista koostuvaa jaostoa mukauttamaan toimenpidettä tai määräämään muun toimenpiteen, joka on käytettävissä kansallisen lainsäädännön nojalla.

Uuden suojelutoimenpiteen keston osalta yhden jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä sallitaan nimenomaisesti kestoltaan samanpituisen kansallinen suojelutoimenpide kuin määräyksen antaneen valtion määräämä toimenpide. Kahdessa muussa jäsenvaltiossa edellytetään, että uusi suojelutoimenpide ei ylitä tiettyä kestoja, joka on toisessa näistä valtioista 180 päivää ja toisessa vuosi.

3.4.2. Tunnustamisen määräaika ja ensisija (15 artikla)

Direktiivissä ei säädetä pakollisesta määräajasta eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamiselle tai kansallisen suojelutoimenpiteen määräämiselle eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella. Muutamat jäsenvaltiot ovat kuitenkin asettaneet määräajan eurooppalaisen suojelumääräyksen täytäntöönpanolle ja velvoittaneet toimivaltaisia viranomaisiaan tunnustamaan eurooppalaisen suojelumääräyksen tai tekemään toisen päätöksen toimenpiteestä. Jäsenvaltiosta riippuen määräaika on 2, 3, 10, 15, 7+10 tai 28 päivää. Nämä jäsenvaltiot ovat sallineet määräajan pidentämisen tarvittaessa, jos niiden toimivaltaisten viranomaisten on kuultava määräyksen antaneen valtion toimivaltaisia viranomaisia eurooppalaisen suojelumääräyksen puutteellisten tietojen vuoksi (9 artiklan 4 kohdassa säädetty menettely).

Direktiivin 15 artiklassa säädetään, että eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamiselle on annettava sama etusija, joka sille annettaisiin käsiteltäessä vastaavaa kansallista tapausta. Muutamat jäsenvaltiot ovat saattaneet 15 artiklan sanatakkasti osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja useissa jäsenvaltioissa on säädetty, että tunnustamista koskeva päätös tehdään viipymättä, välittömästi tai kiireellisesti.

3.4.3. Velvollisuus ilmoittaa määrätyistä toimenpiteistä ja niiden rikkomisen seuraamuksista suojeltavalle henkilölle, vaaraa aiheuttavalle henkilölle ja määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle (9 artiklan 3 kohta)

Direktiivissä veloitetaan täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen ilmoittamaan suojeltavalle henkilölle, vaaraa aiheuttavalle henkilölle sekä määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella määrätyistä toimenpiteistä. Viranomaisen on ilmoitettava kyseisille osapuolille myös tällaisen toimenpiteen rikkomisen mahdollisista oikeudellisista seurauksista (esimerkiksi seuraamuksista), joista säädetään kansallisessa laissa ja 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Se, missä määrin tämä velvoite on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaihtelee jäsenvaltioittain. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään velvoitteen ilmoittaa kaikille kolmelle osapuolelle eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella määrätyistä toimenpiteistä. Useat jäsenvaltiot ovat rajoittaneet tämän velvoitteen laajuutta ja määränneet, että nämä tiedot on toimitettava ainoastaan

- määräyksen antaneelle valtiolle ja vaaraa aiheuttavalle henkilölle
- suojeltavalle henkilölle ja vaaraa aiheuttavalle henkilölle sekä muutamassa jäsenvaltiossa lisäksi suojeltavan henkilön läheisyydessä täytäntöönpanovaltiossa sijaitseville viranomaisille, kuten syyttäjälle tai poliisille, tai

- määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka odotetaan toimittavan tiedot suojeltavalle henkilölle.

Muutamien jäsenvaltioiden osalta asiaa koskevia säännöksiä ei voitu määrittää.

Lisäksi osassa jäsenvaltioita ei anneta tietoa eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella määrätyn suojelutoimenpiteen rikkomisen mahdollisista oikeudellisista seuraamuksista. Yhdessä jäsenvaltiossa tämä tieto ilmoitetaan ainoastaan vaaraa aiheuttavalle henkilölle ja eräässä toisessa jäsenvaltiossa ainoastaan määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle sekä vaaraa aiheuttavalle henkilölle.

3.4.4. Perusteet kieltäytyä tunnustamisesta (10 artiklan 1 kohta)

Direktiivissä säädetään yhdeksästä perusteesta, joiden perusteella eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisesta voidaan kieltäytyä (10 artiklan 1 kohta). Täytäntöönpanovaltion viranomaiset voivat kieltäytyä tunnustamasta eurooppalaista suojelumääräystä näiden syiden perusteella. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet nämä perusteet osaksi kansallista lainsäädäntöään vapaaehtoisesti sovellettavina perusteina, ja yksi jäsenvaltio on määrännyt niiden soveltamisen pakolliseksi. Muutamassa muussa jäsenvaltiossa suurin osa perusteista tunnustamisesta kieltäytymiselle on säädetty pakollisesti sovellettaviksi ja loput vapaaehtoisesti sovellettaviksi. Kaksi jäsenvaltiota noudattaa lähes tasapuolisesti molempia lähestymistapoja (pakollinen ja vapaaehtoinen soveltaminen) näiden perusteiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Muutamit muut jäsenvaltiot ovat saattaneet suurimman osan perusteista tunnustamisesta kieltäytymiselle osaksi kansallista lainsäädäntöään (vapaaehtoisesti sovellettavina) mutta jättäneet ottamatta yhden perusteista käyttöön. Muutama jäsenvaltio ei ole saattanut perusteita tunnustamisesta kieltäytymiselle lainkaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Tällaiset täytäntöönpanoon liittyvät lähestymistavat voivat johtaa erilaisten oikeusjärjestysten välisiin ristiriitoihin, mikä voi vaikeuttaa direktiivin soveltamista käytännössä.

Direktiivin 10 artiklassa säädettyjen tunnustamisesta kieltäytymisen perusteiden lisäksi muutama jäsenvaltio on vahvistanut kansallisessa lainsäädännössään myös muita perusteita eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisesta kieltäytymiselle; nämä perusteet liittyvät vaaraa aiheuttavan henkilön perusoikeuksien mahdolliseen loukkaamiseen.

3.4.5. Velvoitteet ilmoittaa suojeltavalle henkilölle ja määräyksen antaneelle valtiolle eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamatta jättämisestä (10 artiklan 2 kohta)

Direktiivissä asetetaan täytäntöönpanovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle useita ilmoittamista koskevia velvoitteita silloin, kun tämä kieltäytyy tunnustamasta eurooppalaista suojelumääräystä. Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava kielteinen päätöksensä ja sen perusteet määräyksen antaneelle valtiolle ja suojeltavalle henkilölle viipymättä. Lähes kaikki asianomaiset

jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän velvoitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään. Muutamassa jäsenvaltiossa täytäntöönpanosäännökset sen sijaan velvoittavat valtion toimivaltaisista viranomaisista ilmoittamaan asiasta ainoastaan määräyksen antaneelle valtiolle, ei suojeltavalle henkilölle.

Lisäksi täytäntöönpanovaltion toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa ilmoitettava suojeltavalle henkilölle mahdollisuudesta pyytää suojelutoimenpiteen määräämistä täytäntöönpanovaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän velvoitteen osaksi kansallista lainsäädäntöään, mutta monet eivät ole.

Direktiivissä säädetään, että täytäntöönpanovaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava suojeltavalle henkilölle sellaisista soveltuvista muutoksenhakukeinoista, jotka ovat täytäntöönpanovaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti käytettävissä muutoksen hakemiseen tunnustamisesta kieltäytymistä koskevaan päätökseen. Useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä velvoitetta osaksi kansallista lainsäädäntöään.

3.5. Suojelutoimenpiteiden määrääminen eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella, toimenpiteiden rikkominen ja sen seuraukset sekä ilmoitusvelvollisuus rikkomistapauksissa (11 ja 12 artikla)

3.5.1. Suojelutoimenpiteiden määräämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät menettelyt (11 artiklan 1 kohta)

Direktiivissä säädetään, että täytäntöönpanovaltiolla, joka on tunnustanut eurooppalaisen suojelumääräyksen, on oltava toimivalta määrätä ja panna täytäntöön suojelutoimenpiteitä alueellaan ja että tällaisten päätösten tekemiseen sovelletaan täytäntöönpanovaltion lakia (11 artiklan 1 kohta)

Kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta säännöksessä, jolla tämä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, toistetaan, että suojelutoimenpiteiden määräämiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Yksi jäsenvaltio on täsmentänyt, että vaaraa aiheuttavaa henkilöä on kuultava kansallisen suojelutoimenpiteen määräämisen yhteydessä. Eräissä toisissa jäsenvaltiossa tällainen kuuleminen on pakollinen, elleivät sekä suojeltava henkilö että vaaraa aiheuttava henkilö sovi sen korvaamisesta kirjallisella menettelyllä. Muutamassa muussa jäsenvaltiossa tällainen kuuleminen on toteutettava, jos se on mahdollista. Lisäksi yhden jäsenvaltion laissa, jolla tämä säännös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, säädetään nimenomaisesti, että vaaraa aiheuttavaa henkilöä ei kuulla eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisen ja asianmukaisen suojelutoimenpiteen määräämisen yhteydessä.

Täytäntöönpanovaltion lakia on sovellettava myös muutoksenhakukeinoihin, jotka koskevat kyseisessä valtiossa tehtyjä eurooppalaiseen suojelumääräykseen liittyviä päätöksiä (11 artiklan 1 kohta). Direktiivissä ei säädetä erillisestä muutoksenhakukeinosta vaaraa aiheuttavaa henkilöä varten, mikäli kyseinen henkilö haluaa hakea muutosta täytäntöönpanovaltiossa määrättyyn suojelutoimenpiteeseen. Tässä yhteydessä direktiivissä viitataan kansallisiin menettelyihin, mikäli sellaisia on

kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön nojalla käytettävissä. On syytä huomata, että direktiivissä ei säädetä velvoitteesta ilmoittaa vaaraa aiheuttavalle henkilölle käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista.

Muutamien jäsenvaltioiden laeissa, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, on nimenomaisesti säädetty, että vaaraa aiheuttavalla henkilöllä on oikeus riitauttaa eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustaminen ja/tai siihen perustuvan kansallisen suojelutoimenpiteen määrääminen. Käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot vaihtelevat valituksesta (joista osalla lykkäävä vaikutus), joka esitetään eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustaneelle ja kansallisen suojelutoimenpiteen määränneelle viranomaiselle, aina muutoksen hakemiseen ylemmältä viranomaiselta lain tai tosiseikkojen perusteella tai käsiteltäväksi ottamisen riitauttamiseksi.

3.5.2. Suojelutoimenpiteen rikkomisen seuraamukset (11 artiklan 2 kohta)

Direktiivissä käsitellään seuraamuksia ja muita oikeudellisia seurauksia, joita sovelletaan, jos yhtä tai useampaa täytäntöönpanovaltion eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisen jälkeen määräämää toimenpidettä rikotaan (11 artiklan 2 kohta).

Direktiivin mukaan täytäntöönpanovaltio voi määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia ja toteuttaa minkä tahansa muun toimenpiteen tällaisen suojelutoimenpiteen rikkomisen johdosta, jos asianomainen rikkominen on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan rikos (11 artiklan 2 kohdan a alakohta).

Täytäntöönpanovaltio voi myös tehdä muita kuin rikosoikeudellisia päätöksiä, jotka liittyvät rikkomiseen (11 artiklan 2 kohdan b alakohta), sekä toteuttaa tarvittaessa kiireellisiä ja väliaikaisia toimenpiteitä rikkomisen lopettamiseksi, kunnes määräyksen antanut valtio on tehnyt päätöksensä (11 artiklan 2 kohdan c alakohta).

Useat jäsenvaltiot ovat saattaneet nämä säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään lähes sanatakkasti. Jotkin jäsenvaltiot ovat täsmentäneet säännöksissään, joilla nämä säännökset on saatettu osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä, millaisia seuraamuksia niiden toimivaltaisten viranomaisten eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella määräämien suojelutoimenpiteiden noudattamatta jättämisellä on. Muutaman jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että eurooppalaisella suojelumääräyksellä asetettujen velvollisuuksien tai kieltojen noudattamatta jättämisestä seuraa vankeus- ja/tai sakkorangaistus. Muutamassa jäsenvaltiossa määrätään vain taloudellisia seuraamuksia. Muutamien muiden jäsenvaltioiden osalta mainitaan, että toimivaltainen oikeusviranomainen määrää tällaisessa tapauksessa kovempia tai tiukempia toimenpiteitä tai muun tyyppisiä suojelu- tai avustustoimenpiteitä.

Muutaman jäsenvaltion osalta ei voitu määrittää kansallisia säännöksiä, joilla direktiivin 11 artiklan 2 kohta olisi saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.5.3. Velvollisuus ilmoittaa määräyksen antaneen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle suojelutoimenpiteen rikkomisesta (12 artikla)

Direktiivi velvoittaa täytäntöönpanovaltiota ilmoittamaan määräyksen antaneelle valtiolle tai valvontavaltiolle⁸ eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella toteutetun yhden tai useamman toimenpiteen rikkomisesta (12 artikla). Tämän ilmoituksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että määräyksen antaneen valtion toimivaltainen viranomainen voi nopeasti päättää rikkomisesta vaaraa aiheuttavalle henkilölle kyseisessä valtiossa määrätyn suojelutoimenpiteen osalta johtuvasta seurauksesta (johdanto-osan 26 kappale).

Ilmoittamisen helpottamiseksi direktiivin liite II sisältää yhdenmukaisen vakiolomakkeen, jota täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen on velvoitettu käyttämään (12 artikla). Lomakkeessa olisi oltava vakiomuotoiset tiedot asianomaisista henkilöistä sekä yksityiskohtaiset tiedot eurooppalaisesta suojelumääräyksestä ja toimivaltaisista viranomaisista.

Yksi jäsenvaltio ei ole saattanut tätä velvoitetta osaksi kansallista lainsäädäntöään.

4. TIETOJEN KERUU

Direktiivin soveltamisen arvioinnin helpottamiseksi direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle asiaankuuluvia tietoja kansallisten menettelyjen soveltamisesta eurooppalaiseen suojelumääräykseen, mukaan lukien ainakin tieto pyydettyjen, annettujen ja/tai tunnustettujen eurooppalaisten suojelumääräysten lukumäärästä (22 artikla). Lisäksi jäsenvaltioita kehoitetaan toimittamaan muun tyyppisiä tietoja, jotka koskevat esimerkiksi kyseessä olevia rikostyyppisiä (johdanto-osan 32 kappale).

Jäsenvaltioille on lähetetty kaksi kyselylomaketta, joissa pyydetään edellä mainittuja tietoja: ensimmäisessä pyydettiin toimittamaan tiedot 1. syyskuuta 2017 mennessä (vuodesta 2015 vuoden 2017 puoliväliin⁹ ulottuvaa ajanjaksoa koskevat tiedot) ja toisessa 11. maaliskuuta 2019 mennessä (vuosia 2015–2018 koskevat tiedot).

Yhteensä 19 jäsenvaltiota vastasi joko vuonna 2017 tai vuonna 2019 lähetettyyn kyselyyn tai molempiin. Näistä 19 jäsenvaltiosta kolme vastasi vain vuonna 2017 lähetettyyn kyselyyn, ja loput 16 jäsenvaltiota toimittivat päivitettyjä tietoja vuonna 2019.

Jäsenvaltioiden toimittamiin vuosilta 2015–2018 koottuihin tilastoihin on kirjattu yhteensä 37 eurooppalaista suojelumääräystä. Kyselyihin annettujen vastausten mukaan suurin osa ilmoitetuista eurooppalaisista suojelumääräyksistä (27 suojelumääräystä 37:stä) annettiin samassa jäsenvaltiossa. Myös kaksi muuta jäsenvaltiota ilmoitti antaneensa eurooppalaisen suojelumääräyksen. Saatavilla olevien tietojen mukaan vain 15 eurooppalaista suojelumääräystä tunnustettiin ja ne

⁸ Tätä sovelletaan valvontatoimenpiteistä ja vaihtoehtoisista seuraamuksista tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/947/YOS 2 artiklassa tarkoitettuun tuomioon tai neuvoston puitepäätöksen 2009/829/YOS 4 artiklassa tarkoitettuun valvontatoimenpiteitä koskevaan päätökseen.

⁹ 30. päivään kesäkuuta 2017.

johtivat yhden tai useamman suojelutoimenpiteen määräämiseen täytäntöönpanovaltiossa (neljä vuonna 2015, viisi vuonna 2016, kolme vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla ja kolme vuosina 2017 ja 2018). Lisäksi kymmenen jäsenvaltiota ilmoitti, että ne eivät ole antaneet eivätkä tunnustaneet yhtäkään eurooppalaista suojelumääräystä.

Muutamat jäsenvaltiot tarjoavat esimerkkejä asianhallintajärjestelmiin liittyvistä hyvistä käytännöistä, ja osassa näistä järjestelmistä käytäntöihin kuuluu eurooppalaisten suojelumääräysten kirjaaminen.

5. PÄÄTELMÄT

Kaikkien niiden 26 jäsenvaltion, joita direktiivi sitoo, ilmoittamat kansalliset säännökset, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaikuttavat yleisesti ottaen tyydyttäviltä, erityisesti eurooppalaisten suojelumääräysten tunnustamismekanismin osalta. Säännökset, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ovat kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta riittäviä eurooppalaisten suojelumääräysten antamiseksi ja tunnustamiseksi.

Analysoitaessa direktiivin soveltamista käytännössä havaittiin kuitenkin, että direktiiviä ei vielä sovelleta niin tehokkaasti kuin olisi mahdollista, mikä käy ilmi annettujen ja täytäntöön pantujen eurooppalaisten suojelumääräysten vähäisestä määrästä. Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan eurooppalaisia suojelumääräyksiä annettiin vain 37 ja vain 15 pantiin täytäntöön. Kansalliset viranomaiset, joilla on toimivalta antaa eurooppalaisia suojelumääräyksiä, eivät ole täysin tietoisia mahdollisuudesta antaa näitä määräyksiä. Myöskään suojelun tarpeessa olevat henkilöt eivät välttämättä ole täysin tietoisia mahdollisuudesta pyytää eurooppalaista suojelumääräystä.

Joidenkin direktiivin säännösten, kuten tiedottamisvelvollisuuden, täytäntöönpanoa olisi parannettava joissakin jäsenvaltioissa.

Jotkin jäsenvaltiot eivät määrää lainkaan seuraamuksia eurooppalaisen suojelumääräyksen tunnustamisen perusteella määrätyn toimenpiteen rikkomisesta. Tämä voi vähentää halua pyytää tällaista rajat ylittävän suojelun muotoa.

Jäsenvaltioissa käytettävissä olevien suojelutoimenpiteiden laaja kirjo (siviili-, hallinto- tai rikosoikeudellisten menettelyjen kautta määrättävät toimenpiteet) voi olla toinen syy siihen, että eurooppalaista suojelumääräystä käytetään edelleen vähän.

Komissio tulee jatkamaan arviointejaan direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa ja toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen direktiivin säännösten noudattamisen kaikkialla unionissa. Komissio käynnistää tarvittaessa rikkomismenettelyn sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudata direktiiviä.

Samalla komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio edistää erityisesti taloudellisen tuen avulla kansallisten suojelumääräysten tehokasta soveltamista

lisäämällä tietoisuutta ja korostamalla tarvetta kouluttaa alan toimijoita, jotta nämä olisivat tietoisia mahdollisuudesta käyttää eurooppalaista suojelumääräystä.¹⁰

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1382/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, oikeusalan ohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020 (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 73–83).