

# Sissejuhatus

## Taust

Direktiiv 2011/99/EL Euroopa lähenemiskeelu kohta (edaspidi „direktiiv“) on esimene vastastikuse tunnustamise direktiiv, mis võeti vastu ELTLi artikli 82 lõike 1 punktide a ja d alusel pärast Lissaboni lepingu jõustumist.

Direktiiv pakuti välja 2010. aastal 12 liikmesriigi (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Soome ja Rootsi) algatusel. Direktiiv võeti vastu 13. detsembril 2011. Koos määrusega nr 606/2013 tsiviilasjades määratud kaitsemeetmete vastastikuse tunnustamise kohta[[1]](#footnote-1) (edaspidi „määrus“) ja direktiiviga 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded[[2]](#footnote-2) (edaspidi „ohvrite õiguste direktiiv“), moodustas see meetmepaketi, mille eesmärk oli tugevdada ELis kuriteoohvrite õigusi ja nende kaitset. Täpsemalt on direktiivis ja määruses käsitletud lähenemiskeeldude tunnustamist kriminaal- ja tsiviilasjades ning nendega soovitakse tugevdada kaitset vajavate isikute (ohvrite ja võimalike ohvrite) kaitset siis, kui nad reisivad või liiguvad teise liikmesriiki.

Direktiiv on siduv kõikidele liikmesriikidele, v.a Iirimaale ja Taanile.

2018. aastal avaldas Euroopa Parlament aruande direktiivi[[3]](#footnote-3) rakendamise kohta, tuginedes 2017. aasta uuringule[[4]](#footnote-4). Lisaks analüüsis Euroopa Parlament Euroopa lähenemiskeelu toimimist 2018. aastal avaldatud üldise uuringu raames, mis käsitles kriminaalmenetlusõigust ELis[[5]](#footnote-5).

## Direktiivi eesmärk ja põhielemendid

Direktiivi eesmärk on tagada, et isik, kelle suhtes kohaldatakse ühes liikmesriigis kaitsemeedet, saab tugineda sellisele kaitsele siis, kui ta liigub või reisib mõnda teise liikmesriiki.

Direktiiviga on kehtestatud reeglid, mis võimaldavad pädevatel asutustel tagada sellise pideva kaitse terves liidus.

Direktiivis on nõutud, et otsuse teinud riigi pädevad asutused väljastaksid riikliku lähenemiskeelu alusel eraldi meetme – Euroopa lähenemiskeelu – ning edastaksid selle täidesaatva liikmesriigi pädevatele asutustele tunnustamiseks ja täideviimiseks. Täidesaatev ametiasutus saab võtta vastu kõik meetmed, mis on sarnase juhtumi puhul siseriikliku õiguse alusel võimalikud, et tagada kaitstavale isikule pidev kaitse. Sellele meetmele tuginedes saab pädev täidesaatev ametiasutus jätkata kaitstava isiku kaitset oma territooriumil.

Direktiivi kohaldatakse selliste riiklike kaitsemeetmete suhtes, mille eesmärk on kaitsta isikut kuritegude eest, mis võivad seada ohtu tema elu, vaimse või seksuaalse puutumatuse, väärikuse või isikuvabaduse. Direktiivi kohaldatakse kolme kõige levinumat liiki siseriikliku kaitsemeetme suhtes:

* keeld siseneda kohtadesse, kus kaitstav isik elab, töötab, regulaarselt käib või viibib;
* keeld võtta kaitstava isikuga ükskõik millisel moel ühendust või selliste kontaktide reguleerimine;
* keeld läheneda kaitstavale isikule lähemale kui ettenähtud kaugusele või sellise lähenemise reguleerimine.

Praktikas kohaldatakse kaitsemeetmeid valdavalt selleks, et kaitsta naisi intiimpartnerite või koduvägivalla, ahistamise, jälitamise või seksuaalse väärkohtlemise eest. Seda seetõttu, et selliste kuritegude ohvrid on eriti haavatavad uue ja korduva ohvriks langemise, hirmutamise ning kättemaksu suhtes.

## Aruande eesmärk ja ulatus

Käesolevas aruandes hinnatakse direktiivi kohaldamist, nagu on nõutud artiklis 23. Hindamisel analüüsiti komisjonile teatatud siseriiklikke meetmeid, millega direktiivi üle võeti, ja liikmesriikide poolt komisjonile edastatud lisaandmeid (vastavalt direktiivi artiklite 21 ja 22 alusel).

Käesolevas aruandes keskendutakse sätetele, mis moodustavad direktiivi põhisisu ja on olulised Euroopa lähenemiskeelu sujuvaks toimimiseks. Need sätted hõlmavad järgmist: pädevate asutuste määramine; vajadus siseriikliku õiguse kohase kaitsemeetme järele; Euroopa lähenemiskeelu väljaandmine ja tunnustamine; Euroopa lähenemiskeelu alusel võetud meetmete rikkumise tagajärjed; kohustus teavitada pooli nende õigustest ja asjakohastest otsustest.

Aruanne hõlmab kõiki liikmesriike, kellele direktiiv on siduv[[6]](#footnote-6).

# Üldine hinnang

Ülevõtmisperioodi lõpuks 11. jaanuaril 2015 (artikli 21 lõige 1) ei olnud vajalikest meetmetest komisjonile teatanud 14 liikmesriiki: Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Tšehhi.

2015. aasta märtsis algatas komisjon nende liikmesriikide suhtes ELi toimimise lepingu artikli 258 alusel rikkumismenetluse seoses ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega. 2015. aasta detsembris saatis komisjon põhjendatud arvamuse Kreekale ja Rumeeniale ning 2016. aasta juulis Belgiale. 4. oktoobriks 2017 olid kõik liikmesriigid, kellele direktiiv on siduv, teatanud komisjonile oma siseriiklikud ülevõtmismeetmed. Teatatud meetmete *prima facie* analüüsi käigus ei ilmnenud puuduvaid elemente. Rikkumismenetlused puuduliku ülevõtmise kohta lõpetati. See ei välista siiski võimalust, et komisjon võib avada täiendavad rikkumismenetlused direktiivi puuduliku ülevõtmise kohta.

Kõik liikmesriigid teavitasid komisjoni õigusasutustest või samaväärsetest ametiasutustest, mis on pädevad Euroopa lähenemiskeeldu välja andma ja täitma. Mõned liikmesriigid ei edastanud asjaomaseid andmeid direktiivi artikliga 22 nõutava meetme kohaldamise kohta.

Analüüs näitab, et üks liikmesriik ei ole loonud struktuure, mida on vaja Euroopa lähenemiskeelu väljaandmiseks ja tunnustamiseks. Komisjon teeb praegu selle liikmesriigiga koostööd, et see probleem lahendada. Vajaduse korral võib komisjon võtta õiguslikke meetmeid.

# Konkreetsed hinnatavad küsimused

## Pädevad asutused (artiklid 3 ja 4)

Artiklis 3 on nõutud, et kõik liikmesriigid teavitaksid komisjoni sellest, millised õigusasutused või samaväärsed ametiasutused on pädevad Euroopa lähenemiskeelde välja andma ja tunnustama.

Valdavalt on liikmesriikides Euroopa lähenemiskeeldude väljaandmise pädevus kohtutel, prokuröridel või läbivaatavatel magistraadikohtunikel. Ühes liikmesriigis on sellisteks asutusteks määratud politseiasutused. Liikmesriik, milles Euroopa lähenemiskeelde ei saa kriminaalasjades välja anda, on määranud ametisse tsiviilkohtud, et võtta täidesaatva riigina vastu Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise taotlusi ja edastada need kooskõlas artikli 6 lõikega 3 otsuse teinud riigile.

Pädevaks täidesaatvaks asutuseks on enamik liikmesriike määranud geograafiliselt pädevad õigusasutused. Üks liikmesriik on selleks määranud politsei. Juhtumite puhul, kus kaitstava isiku elukoht ei ole teada, on kaks liikmesriiki täiendavalt määranud pädevaks asutuseks oma riigi pealinna kohtud.

Artiklis 4 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad määrata pädevaid asutusi abistama ühe või mitu keskasutust. Enam kui pool liikmesriikidest on määranud keskasutuse (enamikul juhtudel justiitsministeeriumi).

Teave pädevate asutuste kohta koguti peamiselt e‑õiguskeskkonna portaali kaudu. E-õiguskeskkonna portaali palvele reageeris siiski vaid pool liikmesriikidest ja väike osa neist edastas teabe otse eraldi dokumendis siseriiklike täitemeetmete andmebaasi. Ülejäänud liikmesriikide teadete puudumise tõttu tuli teave pädevate asutuste kohta leida ja tuletada siseriiklike täitemeetmete andmebaasile teatatud siseriiklike seadusandlike meetmete kaudu. Saadud teave on kättesaadav Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku[[7]](#footnote-7) veebisaidil.

## Kasutatavad keeled (artikkel 17)

Otsuse teinud riigi pädev asutus tõlgib Euroopa lähenemiskeelu täidesaatva riigi ametlikku keelde või ühte tema ametlikest keeltest (artikli 17 lõige 1). Liikmesriigid võivad teatada, et nad tunnistavad tõlget ühte või mitmesse liidu ametlikku keelde (artikli 17 lõige 3).

Vaid üksikud liikmesriigid on teavitanud komisjoni sellest, et nad tunnistavad lisaks oma keelele teisi keeli. Mitu liikmesriiki tunnistab inglise keelt. Väike arv liikmesriike tunnistab saabuvate Euroopa lähenemiskeeldude puhul vastastikkuse põhimõttel täiendavaid keeli.

## Euroopa lähenemiskeelu väljaandmine (artiklid 5 ja 6)

Direktiivi alusel ei anta kaitstava isiku taotluse korral Euroopa lähenemiskeeldu välja automaatselt. Pädev õigusasutus peab kontrollima, kas artiklis 5 sätestatud Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise tingimused on täidetud, ning võtma arvesse kavandatava viibimise pikkust ja kaitsevajaduse tõsidust.

Mõni liikmesriik sõnastab need tingimused oma õigusaktides. Näiteks üks liikmesriik nõuab teise liikmesriiki minemise põhjuse kirjeldust. Teine nõuab, et viibimine peab kestma kauem kui kolm kuud.

Direktiivis on nõutud, et Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise taotlusi tuleks menetleda kohase kiirusega ning võttes arvesse juhtumi konkreetseid asjaolusid (põhjendus 13). Sellega seoses tasub märkida, et mõni liikmesriik on kehtestanud Euroopa lähenemiskeeldu puudutavate otsuste vastuvõtmiseks 3, 10 või 15 päeva pikkused tähtajad. Üks liikmesriik täpsustas, et Euroopa lähenemiskeeldu saab välja anda samal ajal, kui kehtestatakse siseriiklik kaitsemeede.

Direktiivis on samuti sätestatud, et kaitstav isik võib esitada taotluse Euroopa lähenemiskeelu väljaandmiseks kas otsuse teinud riigi pädevale asutusele või täidesaatva riigi pädevale asutusele. Viimane on kohustatud taotluse võimalikult kiiresti edastama otsuse teinud riigi pädevale asutusele (artikli 6 lõige 3). Märkimisväärne arv liikmesriike võimaldavad sellist taotluste edastamist.

Sellegipoolest ei ole komisjon mõnes liikmesriigis tuvastanud selliseid sätteid, mis võimaldaksid taotlusi edastada.

### **Menetluslikud tagatised ohustavale isikule (artikli 6 lõige 4)**

Direktiivis on nõutud, et enne Euroopa lähenemiskeelu väljaandmist antaks ohustavale isikule õigus esitada oma seisukohti ja õigus siseriiklik kaitsemeede vaidlustada juhul, kui talle ei antud neid õigusi kaitsemeetme kehtestamiseni viinud menetluses (artikli 6 lõige 4).

Üle poole liikmesriikidest on selle sätte üle võtnud. Mõni neist rangemalt kui direktiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud miinimumnõue ette näeb. Näiteks ühes liikmesriigis kutsutakse ohustav isik, keda ei kuulatud ära siseriikliku kaitsemeetme vastuvõtmise menetluses, ärakuulamisele 72 tunni jooksul alates Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise taotluse esitamisest. Ühes teises liikmesriigis peab otsuse teinud asutus kontrollima, kas siseriiklik kaitsemeede on vastu võetud ärakuulamismenetluse käigus. Juhul, kui see nii ei ole, teavitab liikmesriik ohustavat isikut siseriiklikku kaitsemeedet sisaldavast otsusest. Üks teine liikmesriik seevastu nõuab, et toimuks nii kaitstava isiku kui ka ohustava isiku ärakuulamine, välja arvatud juhul, kui need kaks poolt lepivad kokku kirjaliku menetluse kasutamises.

### **Kohustus teavitada kaitstavat isikut (artikli 6 lõiked 5 ja 7)**

Direktiivi kohaselt peaks pädev asutus siseriikliku kaitsemeetme vastuvõtmisel teavitama kaitstavat isikut võimalusest taotleda Euroopa lähenemiskeeldu kooskõlas siseriiklikus õiguses sätestatud menetlusega (artikli 6 lõige 5).

Mitmed liikmesriigid on võtnud selle kohustuse oma õigusesse üle, kehtestades pädevatele asutustele sõnaselge kohustuse teavitada kaitstavat isikut siseriikliku kaitsemeetme vastuvõtmisel.

Lisaks on direktiivis sätestatud, et kui Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise taotlus lükatakse tagasi, teavitab otsuse teinud riigi pädev asutus kaitstavat isikut kõikidest õiguskaitsevahenditest, mida saab vastavalt tema siseriiklikule õigusele sellise otsuse vastu kasutada (artikli 6 lõige 7).

Kohustus teavitada kaitstavat isikut on võetud liikmesriikide õigusesse üle mitmel moel. Mitmes liikmesriigis kohustab siseriiklik õigus pädevat asutust, kes lükkab Euroopa lähenemiskeelu väljastamise taotluse tagasi, teavitama kaitstavat isikut võimalikest õiguskaitsevahenditest. Väikeses arvus liikmesriikides teatatakse otsusest keelduda Euroopa lähenemiskeelu väljastamisest kaitstavale isikule või teavitatakse kaitstavat isikut otsusest ja selle kaalutlustest. Kuid ülevõtvates õigusaktides ei ole siiski selgelt märgitud, et kaitstavat isikut teavitatakse ka olemasolevatest õiguskaitsevahenditest.

Mõnes liikmesriigis ei ole tuvastatud sätteid, mis käsitleksid seda, kuidas teavitada kaitstavat isikut õiguskaitsevahenditest.

## Euroopa lähenemiskeelu tunnustamine (artiklid 9, 10 ja 15)

### **Tunnustamise ja vastuvõtmise menetlus (artikli 9 lõiked 1 ja 2)**

Euroopa lähenemiskeelu kättesaamisel peab täidesaatev riik viivitamata seda tunnustama ning võtma vastu asjakohase kaitsemeetme, mis on võimalik siseriikliku õiguse alusel samalaadse juhtumi puhul (artikli 9 lõiked 1 ja 2). Täidesaatva riigi pädeval asutusel on sellise meetme määratlemisel teatav vabadus.

Ülalnimetatud kohandamismehhanism on kättesaadav peaaegu kõikides liikmesriikides. Vaid üks liikmesriik ei ole teavitanud komisjoni oma riiklikest meetmetest, millega võetakse üle Euroopa lähenemiskeelu väljaandmise ja tunnustamise menetlus.

Mõne üksiku liikmesriigi siseriiklikes õigusaktides on sõnaselgelt öeldud, et võetud meede ei saa olla algsest meetmest kitsam ega rangem, et see peaks olema samaväärne või leebem või et erinevusi tuleks tõlgendada ohustava isiku kasuks.

Ühes liikmesriigis on ülevõtmise sättes öeldud, et juhul, kui täidesaatev asutus leiab, et kaitsemeede – nii nagu see Euroopa lähenemiskeelus on kajastatud – on jätkuva kaitse tagamiseks ebapiisav ja asjakohatu, võib asutus paluda kolmeliikmelisel kohtunike koosseisul meedet kohandada või kehtestada mõni muu meede, mis on siseriiklikus õiguses ette nähtud.

Seoses uue kaitsemeetme kestusega on ühe liikmesriigi siseriiklikus õiguses sõnaselgelt lubatud võtta siseriiklik kaitsemeede sama kestusega kui see, mis on vastu võetud otsuse teinud riigis. Kahes teises liikmesriigis nõutakse, et uus kaitsemeede ei ületaks määratletud pikkust – ühes riigis 180 päeva ja teises üks aasta.

### **Tunnustamise aeg ja tunnustamise prioriteetsus (artikkel 15)**

Direktiivis ei ole ette nähtud kohustuslikku tähtaega Euroopa lähenemiskeelu tunnustamiseks ega Euroopa lähenemiskeelu alusel riikliku kaitsemeetme vastuvõtmiseks. Sellegipoolest on üksikud liikmesriigid kehtestanud konkreetsed tähtajad Euroopa lähenemiskeelu täitmiseks, kohustades oma pädevaid asutusi tunnustama Euroopa lähenemiskeeldu või võtma selle meetme kohta vastu muu otsuse. Olenevalt liikmesriigist on tähtaeg 2, 3, 10, 15, 7 + 10 või 28 päeva. Need liikmesriigid on kehtestanud tähtaja pikendamise võimaluse juhul, kui nende pädeval asutusel on vaja pidada nõu otsuse teinud riigi pädevate asutustega Euroopa lähenemiskeelus sisalduva ebatäieliku teabe tõttu (artikli 9 lõikes 4 sätestatud menetlus).

Direktiivi artiklis 15 on märgitud, et Euroopa lähenemiskeelu tunnustamist käsitatakse sama prioriteetsena kui siseriiklikku kaitsemeedet samalaadse juhtumi puhul. Mõni liikmesriik on artikli 15 sõna-sõnalt üle võtnud. Mitu liikmesriiki nõuab, et otsus tunnustamise kohta tehtaks viivitamata, kohe või kiiresti.

### **Kohustus teavitada kaitstavat isikut, ohustavat isikut ja otsuse teinud riigi pädevat asutust võetud meetmetest ning selliste meetmete rikkumise tagajärgedest (artikli 9 lõige 3)**

Direktiiviga kohustatakse täidesaatva riigi pädev asutus teavitama kaitstavat isikut, ohustavat isikut ja otsuse teinud riigi pädevat asutust kõigist meetmetest, mis on võetud Euroopa lähenemiskeelu alusel. Täidesaatva riigi pädev asutus peab neid teavitama ka võimalikest õiguslikest tagajärgedest (nt sanktsioonidest) juhul, kui rikutakse meedet, mis on ette nähtud siseriikliku õiguse alusel ja kooskõlas artikli 11 lõikega 2.

Selle kohustuse ülevõtmise määr on liikmesriigiti erinev. Enamik riike on üle võtnud kohustuse esitada teavet Euroopa lähenemiskeelu alusel võetud meetmete kohta kõigile kolmele poolele. Mitu liikmesriiki on piiranud selle kohustuse ulatust ja suunanud teabe üksnes:

* otsuse teinud riigile ja ohustavale isikule;
* kaitstavale isikule ja ohustavale isikule ning mõnes liikmesriigis ka täidesaatvas riigis kaitstava isiku läheduses asuvatele asutustele, näiteks prokurörile või politseile;
* otsuse teinud riigi pädevale asutusele ja eeldusega, et pädevad asutused edastavad teabe kaitstavale isikule.

Üksikutes liikmesriikides ei olnud asjakohaseid sätteid võimalik tuvastada.

Lisaks ei ole mõnes liikmesriigis esitatud teavet võimalike õiguslike tagajärgede kohta juhul, kui rikutakse Euroopa lähenemiskeelu alusel võetud kaitsemeedet. Ühes liikmesriigis antakse teave üksnes ohustavale isikule ning teises vaid otsuse teinud riigi pädevale asutusele ja ohustavale isikule.

### **Mittetunnustamise alused (artikli 10 lõige 1)**

Direktiivis on ette nähtud üheksa Euroopa lähenemiskeelu mittetunnustamise alust (artikli 10 lõige 1). Täidesaatva riigi pädevad asutused võivad nendel alustel keelduda Euroopa lähenemiskeelu tunnustamisest. Mitu liikmesriiki on mittetunnustamise alused üle võtnud valikulisena ja üks on need kehtestanud kohustuslikuna. Veel mõnes liikmesriigis on enamik mittetunnustamise aluseid kehtestatud kohustuslikuna ja mõnes üksikus valikulisena. Kahes liikmesriigis on nende aluste ülevõtmisel kasutanud mõlemat lähenemisviisi (kohustuslikku ja valikulist) peaaegu võrdselt.

Veel mõned liikmesriigid on samuti enamiku mittetunnustamise aluseid üle võtnud (valikulisena), kuid on samas mõne mittetunnustamise aluse kehtestamata jätnud. Üksikud riigid ei ole mittetunnustamise aluseid üldse üle võtnud.

Sellised erinevused rakendamisel võivad tuua kaasa lahknevused eri õiguskordades ja see võib direktiivi kohaldamist praktikas veelgi raskendada.

Lisaks mittetunnustamise alustele, mis on sätestatud direktiivi artiklis 10, on üksikud liikmesriigid kehtestanud oma siseriiklikes õigusaktides täiendavad Euroopa lähenemiskeelu mittetunnustamise alused, mis on seotud ohustava isiku põhiõiguste võimaliku rikkumisega.

### **Kohustus teavitada kaitstavat isikut ja otsuse teinud riiki Euroopa lähenemiskeelu mittetunnustamisest (artikli 10 lõige 2)**

Direktiiviga on täidesaatva riigi pädevale asutusele, mis keeldub Euroopa lähenemiskeeldu tunnustamast, kehtestatud hulk teavitamiskohustusi. Pädev asutus peab viivitamata teavitama otsuse teinud riiki ja kaitstavat isikut tunnustamisest keeldumisest ning selle põhjustest. Peaaegu kõik asjaomased liikmesriigid on selle kohustuse üle võtnud. Mõnes riigis kohustavad rakendussätted riigi pädevaid asutusi teavitama siiski vaid otsuse teinud riiki, mitte kaitstavat isikut.

Lisaks peaks täidesaatva riigi pädev asutus vajaduse korral teavitama kaitstavat isikut võimalusest taotleda kaitsemeetme võtmist kooskõlas siseriikliku õigusega. Hulk liikmesriike on selle kohustuse üle võtnud, kuid mõned ei ole.

Direktiivis on sätestatud, et täidesaatva riigi pädev asutus peab kaitstavat isikut teavitama ka kõigist õiguskaitsevahenditest, mida saab selle riigi siseriikliku õiguse kohaselt mittetunnustamisotsuse vastu kasutada. Mõni liikmesriik ei ole seda kohustust üle võtnud.

## Kaitsemeetmete vastuvõtmine Euroopa lähenemiskeelu alusel, meetmete rikkumine ja selle tagajärjed ning kohustus teavitada rikkumisest (artiklid 11 ja 12)

### **Kaitsemeetmete võtmise ja jõustamise menetlus (artikli 11 lõige 1)**

Kooskõlas direktiiviga peab täidesaatev riik olema pädev võtma ja jõustama oma territooriumil katsemeetmeid pärast Euroopa lähenemiskeelu tunnustamist ning selliste otsuste suhtes kohaldatakse selle riigi õigust (artikli 11 lõige 1).

Kõigis liikmesriikides peale ühe tuletatakse ülevõtmise sättes meelde, et kaitsemeetmete vastuvõtmise ja jõustamise suhtes kohaldatakse siseriiklikku õigust. Üks liikmesriik on täpsustanud, et siseriikliku kaitsemeetme võtmise korral on nõutav ohustava isiku ärakuulamine. Ühes teises liikmesriigis on selline ärakuulamine nõutav, kuid mitte juhul, kui nii kaitstav isik kui ka ohustav isik nõustuvad selle asemel kirjaliku menetlusega. Mõnes teises liikmesriigis tuleb sellised ärakuulamised korraldada võimaluse korral. Ühes liikmesriigis on ülevõtmise õigusnormis hoopis sõnaselgelt ette nähtud, et Euroopa lähenemiskeeldu tunnustatakse ja vastavad kaitsemeetmed võetakse vastu ilma ohustavat isikut ära kuulamata.

Täidesaatva riigi õigust tuleb kohaldada ka selles riigis seoses Euroopa lähenemiskeeluga tehtud otsuste vastu võetud õiguskaitsevahendite suhtes (artikli 11 lõige 1). Direktiiviga ei ole ette nähtud eraldi õiguskaitsevahendit ohustava isiku jaoks juhul, kui see isik peaks soovima täidesaatvas riigis vastu võetud kaitsemeedet vaidlustada. Seoses sellega on direktiivis viidatud riiklikele menetlustele, kui need on selle riigi siseriiklikus õiguses olemas. Tuleks märkida, et direktiivis ei ole ette nähtud kohustust teavitada ohustavat isikut võimalikest õiguskaitsevahenditest.

Väike arv liikmesriike on oma ülevõtmise õigusaktides sõnaselgelt sätestanud, et ohustaval isikul on õigus vaidlustada Euroopa lähenemiskeelu tunnustamine ja/või selle alusel võetud siseriikliku kaitsemeetme vastuvõtmine. Olemasolevad õiguskaitsevahendid varieeruvad alates kaebusest (edasilükkava toimega või ilma) samale asutusele, mis Euroopa lähenemiskeeldu tunnustas ja siseriikliku kaitsemeetme vastu võttis, ning lõpetades kaebusega kõrgemale asutusele seaduse või faktide alusel või vastuvõetavuse vaidlustamiseks.

### **Kaitsemeetme rikkumise tagajärjed (artikli 11 lõige 2)**

Direktiivis on käsitletud sanktsioone ja teisi õiguslikke tagajärgi juhul, kui pärast Euroopa lähenemiskeelu tunnustamist rikutakse ühte või mitut täidesaatva riigi võetud meedet (artikli 11 lõige 2).

Direktiiv võimaldab täidesaatval riigil määrata kriminaalkaristusi ja võtta mis tahes muid meetmeid, kui rikkumine on selle riigi õiguse alusel käsitatav kuriteona (artikli 11 lõike 2 punkt a).

Sellel riigil lubatakse samuti teha rikkumise kohta muid otsuseid, mis ei ole kriminaalõiguslikud (artikli 11 lõike 2 punkt b), ning võtta mis tahes kiireloomulisi ja ajutisi meetmeid rikkumise lõpetamiseks, asjakohastel juhtudel kuni otsuse teinud riigi poolt vastava otsuse tegemiseni (artikli 11 lõike 2 punkt c).

Mõni liikmesriik on need sätted peaaegu sõna-sõnalt üle võtnud. Mõni riik on oma ülevõtmise sätetes täpsustanud selle tagajärjed, kui nende pädevate asutuste poolt Euroopa lähenemiskeelu tunnustamisel võetud meede jäetakse täitmata. Väikese arvu liikmesriikide siseriiklikes õigusaktides nähakse ette vangistus ja/või trahv Euroopa lähenemiskeeluga kehtestatud keeldude või kohustuse täitmata jätmise eest. Mõni liikmesriik näeb ette üksnes rahalised karistused. Mõni teine riik on viidanud jõulisema või rangema meetme võtmisele või muud laadi kaitse- või abimeetmele pädeva kohtuasutuse poolt.

Direktiivi artikli 11 lõike 2 ülevõtmise siseriiklikke sätteid ei ole tuvastatud mõnes üksikus liikmesriikides.

### **Kohustus teavitada otsuse teinud riigi pädevat asutust kaitsemeetme rikkumisest (artikkel 12)**

Direktiiv kohustab täidesaatvat riiki teavitama otsuse teinud riiki või järelevalvet tegevat riiki[[8]](#footnote-8) igast Euroopa lähenemiskeelu alusel võetud meetme või meetmete rikkumisest (artikkel 12). Sellise teavitamise eesmärk peaks olema võimaldada otsuse teinud riigi pädeval asutusel kiiresti otsustada, kuidas tema riigis ohustava isiku suhtes kehtestatud kaitsemeetmega seoses asjakohaselt reageerida (põhjendus 26).

Et teavitamist lihtsustada, on direktiivi II lisas ette nähtud tüüpvorm ja kohustatud täidesaatva riigi pädevat asutust seda kasutama (artikkel 12). See tüüpvorm peaks sisaldama standardteavet asjaomaste isikute kohta ning andmeid Euroopa lähenemiskeelu ja pädevate asutuste kohta.

Üks liikmesriik ei ole seda kohustust üle võtnud.

# Andmete kogumine

Kohaldamise hindamise hõlbustamiseks on direktiivis ette nähtud, et liikmesriigid peavad edastama komisjonile Euroopa lähenemiskeeldude suhtes siseriiklike menetluste kohaldamise kohta asjaomased andmed, mis hõlmavad vähemalt taotletud, väljaantud ja/või tunnustatud Euroopa lähenemiskeeldude arvandmed (artikkel 22). Lisaks kutsutakse liikmesriike üles esitama muud liiki andmeid, näiteks andmeid asjaomaste kuriteoliikide kohta (põhjendus 32).

Liikmesriikidele saadeti kaks küsimustikku, milles paluti ülalnimetatud teavet, vastavalt 1. septembriks 2017 (ajavahemiku kohta alates 2015. aastast kuni 2017. aasta keskpaigani[[9]](#footnote-9)) ja 11. märtsiks 2019 (ajavahemiku 2015–2018 kohta).

19 liikmesriiki vastasid 2017. aastal ja/või 2019. aastal saadetud küsimustikule. 3 liikmesriiki 19st vastasid vaid 2017. aastal saadetud küsimustikule. Ülejäänud 16 liikmesriiki esitasid uuendatud teabe 2019. aastal.

Liikmesriikide esitatud ja aastate 2015–2018 kohta koostatud statistilised andmed kajastavad 37 välja antud Euroopa lähenemiskeeldu. Küsimustikule antud vastuste järgi andis enamiku teatatud Euroopa lähenemiskeelde välja üks liikmesriik (27 lähenemiskeeldu 37st). Lisaks teatasid veel kaks liikmesriiki Euroopa lähenemiskeelu väljaandmisest. Olemasoleva teabe põhjal said vaid 15 Euroopa lähenemiskeeldu tunnustuse ja tingisid kaitsemeetmete võtmise täidesaatvas riigis (neli 2015. aastal, viis 2016. aastal, kolm 2017. aasta esimeses pooles ja kolm aastatel 2017–2018). Veel teatasid 10 liikmesriiki, et nad ei ole välja andnud ega tunnustanud ühtegi Euroopa lähenemiskeeldu.

Mõnes liikmesriigis on kehtestatud heade tavade näiteid juhtumite haldamise süsteemide kohta ja seejuures on mõnel juhul käsitletud ka Euroopa lähenemiskeeldude registreerimist.

# Järeldus

Riiklikud rakendussätted, mis on saadud kõigilt 26 liikmesriigilt, kellele direktiiv on siduv, näivad olevat üldjoontes rahuldavad, eriti Euroopa lähenemiskeelu tunnustamise mehhanismi poolest. Ülevõtmise sätted on piisavad, et võimaldada Euroopa lähenemiskeelde välja anda ja tunnustada kõigis liikmesriikides peale ühe.

Direktiivi praktilise kohaldamise analüüs näitab siiski, et see ei ole veel saavutanud oma täit potentsiaali, nagu ilmneb välja antud ja täidetud Euroopa lähenemiskeeldude arvust. Komisjonile kättesaadava teabe kohaselt anti välja vaid 37 Euroopa lähenemiskeeldu ja üksnes 15 täideti. Euroopa lähenemiskeelu väljaandmiseks pädevad siseriiklikud asutused ei ole täielikult teadlikud selle kasutamise võimalustest. Lisaks ei pruugi ka kaitset vajavad inimesed olla täielikult teadlikud võimalusest taotleda Euroopa lähenemiskeeldu.

Direktiivi osa sätete, näiteks teavitamiskohustuse sätte rakendamist tuleks mõnes liikmesriigis parandada.

Mõni liikmesriik ei näe Euroopa lähenemiskeelu tunnustamisel võetud meetme rikkumise eest ette mingeid sanktsioone. Sel võib olla kahjulik mõju sedalaadi piiriülese kaitse vormi võimalikele taotlustele.

See, et liikmesriikides on võimalikud väga erinevad kaitsemeetmed (tsiviil-, haldus- ja kriminaalmenetluses), võib olla üks põhjus, miks Euroopa lähenemiskeeldu endiselt liiga vähe kasutatakse.

Komisjon hindab jätkuvalt, kas liikmesriigid järgivad direktiivi, ja võtab asjakohased meetmed, et tagada direktiivi sätete täitmine kogu Euroopa Liidus. Vajaduse korral alustab komisjon rikkumismenetlust direktiivi mittejärgivate liikmesriikide suhtes.

Ühtlasi teeb komisjon liikmesriikidega tihedat koostööd, et ületada direktiivi rakendamisel ilmnevad raskused. Konkreetsemalt edendab komisjon eeskätt finantstoetuse kaudu siseriiklike lähenemiskeeldude tõhusat kohaldamist, suurendades teadlikkust ja rõhutades vajadust anda õiguspraktikutele teavet Euroopa lähenemiskeelu[[10]](#footnote-10) võimalikkuse kohta.

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 606/2013 tsiviilasjades määratud kaitsemeetmete vastastikuse tunnustamise kohta (ELT L 181, 29.6.2013, lk 4–12). [↑](#footnote-ref-1)
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT L 315, 14.11.2012, lk 57–73). [↑](#footnote-ref-2)
3. Raport Euroopa lähenemiskeeldu käsitleva direktiivi 2011/99/EL rakendamise kohta (2016/2329(INI)), 14.3.2018, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0065_ET.html>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Euroopa lähenemiskeeldu käsitlev uuring, EPRS, PE 603.272, september 2017, <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kriminaalmenetlust käsitlevad õigusnormid Euroopa Liidus – teatud põhierinevuste võrdlev analüüs ja nende mõju ELi õigusaktide arengule, PE 604.977, august 2018, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Aruanne hõlmab Ühendkuningriiki, sest selles käsitletakse nii ajavahemikku, mil Ühendkuningriik oli ELi liikmesriik, kui ka osa üleminekuperioodist, mil direktiivi Ühendkuningriigis kohaldatakse. [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx?Id=85>. [↑](#footnote-ref-7)
8. See kehtib kohtuotsuse kohta raamotsuse 2008/947/JSK artikli 2 tähenduses (tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite kohta) või järelevalvemeetmeid käsitleva otsuse kohta raamotsuse 2009/829/JSK artikli 4 tähenduses. [↑](#footnote-ref-8)
9. 30. juuni 2017. [↑](#footnote-ref-9)
10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1382/2013, millega luuakse õigusprogramm aastateks 2014–2020 (ELT L 354, 28.12.2013, lk 73–83). [↑](#footnote-ref-10)