EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.3.2022
COM(2022) 127 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta 12 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 606/2013 soveltamisesta

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetulla asetuksella (EU) N:o 606/2013[1], jäljempänä 'asetus', täydennetään eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annettua direktiiviä 2011/99/EU[2], jäljempänä 'direktiivi'. Molemmat ovat osa samaa lainsäädäntöpakettia. Asetus annettiin 12. kesäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklan 2 kohdan a, e ja f alakohdan perusteella.

Direktiivi ja asetus muodostavat yhdessä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2012/29/EU[3] (uhrien oikeuksia koskeva direktiivi) kanssa johdonmukaisen toimenpidekokonaisuuden. Sillä vahvistetaan rikoksen uhrien ja mahdollisten uhrien oikeuksia ja suojelua heidän matkustaessaan tai muuttaessaan toiseen jäsenvaltioon.

Direktiivillä ja asetuksella pyritään saavuttamaan tämä tavoite tarjoamalla oikeusperusta, jonka perusteella jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa annetut suojelumääräykset. Tämän oikeudellisen kehyksen mukaisesti kaikkien jäsenvaltioiden on tunnustettava ja pantava täytäntöön muissa jäsenvaltioissa annetut rikosoikeuden alan suojelumääräykset ja näissä jäsenvaltioissa määrätyt yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteet.

Tässä kertomuksessa arvioidaan asetuksen soveltamista, kuten sen 21 artiklassa edellytetään. Euroopan komission on myös toimitettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomus asetuksen soveltamisesta ja tarvittaessa ehdotuksia asetuksen muuttamiseksi. Kertomus oli määrä antaa viimeistään 11. tammikuuta 2021, mutta covid-19-pandemian puhkeaminen vuoden 2020 alkupuoliskolla aiheutti komissiolle ennennäkemättömän paineen käsitellä covid-19-pandemiaan liittyviä kiireellisiä asioita. Tämä on viivästyttänyt arviointia ja sen julkaisemista.

Asetuksella täydennetään direktiiviä sen varmistamiseksi, että rikoksen uhrien suojelutoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista koskevassa EU:n lainsäädäntökehyksessä ei ole aukkoja. Sen vuoksi tätä kertomusta on luettava yhdessä komission 11. toukokuuta 2020 julkaiseman, direktiivin täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen[4] kanssa. Kertomukset antavat yhdessä kokonaiskuvan vähimmäissäännöistä, joita sovelletaan kaikkialla EU:ssa, kun jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tunnustavat ja panevat täytäntöön suojelutoimenpiteitä ylikansallisesti.

---

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).

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/99/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, eurooppalaisesta suojelumääräyksestä (EUVL L 338, 21.12.2011, s. 2).

3 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).

4 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle eurooppalaisesta suojelumääräyksestä 13 päivänä joulukuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/99/EU täytäntöönpanosta (COM(2020) 187 final, 11.5.2020).

1.2. Asetuksen tarkoitus ja pääkohdat

Asetuksella pyritään varmistamaan, että luonnollinen henkilö, johon sovelletaan yksityisoikeudellista suojelutoimenpidettä yhdessä jäsenvaltiossa, voi edelleen saada tällaista suojelua muuttaessaan tai matkustaessaan toiseen jäsenvaltioon. Asetuksella pyritään samalla turvaamaan vaaraa aiheuttavan henkilön puolustautumisoikeudet.

Sen vuoksi asetuksessa vahvistetaan säännöt jäsenvaltioissa määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Näiden sääntöjen avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistaa jatkuvan suojelun koko EU:ssa käyttämällä yksinkertaista ja nopeaa mekanismia.

Asetusta sovelletaan yksityisoikeuden alan kansallisiin suojelutoimenpiteisiin, jotka on määrätty osana siviili- ja hallintomenettelyjä. Tarkemmin sanottuna sitä sovelletaan toimenpiteisiin, joilla asetetaan velvoitteita henkilölle, joka uhkaa toisen henkilön ruumiillista tai henkistä koskemattomuutta, ja joiden tarkoituksena on suojella tätä toista henkilöä. Asetusta sovelletaan kaikkiin uhreihin. Se kattaa kolme yleisintä kansallisten suojelutoimenpiteiden tyyppiä, jotka ovat

- kiellot mennä paikkaan, jossa suojeltava henkilö asuu, työskentelee tai oleskelee taikka vierailee säännöllisesti, tai tällaisen menemisen sääntely;
- kaikenlaista yhteydenpitoa suojeltavaan henkilöön koskevat kiellot tai sen sääntely; sekä
- kiellot lähestyä suojeltavaa henkilöä määriteltyä etäisyyttä lähemmäksi tai tällaisen lähestymisen sääntely.

Suojelutoimenpiteillä pyritään pääasiassa estämään kaikenlainen

- sukupuoleen perustuva väkivalta;
- perheväkivalta; tai
- lähisuhdeväkivalta, kuten fyysinen väkivalta, ahdistelu, seksuaalinen väkivalta, vainoaminen, uhkailu tai muunlainen epäsuora pakottaminen.

Tällaisten rikosten uhrit ovat erityisen suuressa toissijaisen tai toistuvan uhriksi joutumisen vaarassa tai vaarassa joutua pelottelun ja kostotoimenpiteiden kohteeksi. Käytännössä suojelutoimenpiteitä sovelletaan pääasiassa naisiin.

Suojelumääräyksillä loukataan vaaraa aiheuttavan henkilön liikkumisvapautta tavallisesti suhteellisen vähän. Suojelumääräysten antamiseen ja seurantaan ei yleensä liity merkittäviä taloudellisia investointeja. Niillä voidaan kuitenkin auttaa vähentämään ja ehkäisemään väkivaltaa.[5]

Käytännössä henkilö, joka saa suojelua yhden tai useamman kansallisen suojelutoimenpiteen nojalla, jäljempänä ’suojeltava henkilö’, esittää pyynnön sen jäsenvaltion viranomaiselle, jossa suojelutoimenpiteet on määrätty, jäljempänä ’suojelutoimenpiteen määräävä viranomainen’. Jos pyyntö hyväksytään, kyseisen jäsenvaltion, jäljempänä ’alkuperäjäsenvaltio’, suojelutoimenpiteen määräävä viranomainen myöntää todistuksen. Suojelutoimenpiteen määräävä viranomainen lähettää tämän todistuksen toisen jäsenvaltion, jäljempänä ’vastaanottava jäsenvaltio’, toimivaltaiselle viranomaiselle, jotta suojelutoimenpiteet tunnustetaan ja

[5] Van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A. ja Baldry, A., Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States, 2015.

pannaan täytäntöön vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi toteuttaa minkä tahansa kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön nojalla vastaavanlaisessa tapauksessa käytettävissä olevan toimenpiteen suojeltavan henkilön suojelun jatkamiseksi vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Vastaanottavan jäsenvaltion on tarjottava uhrille sama suojelun taso, jonka se tarjoaisi samassa tilanteessa oleville omille kansalaisilleen.

Yksityisoikeuden alalla määrättyjä suojelutoimenpiteitä koskeva todistus on monikielinen vakiomalli, joka hyväksyttiin myöhemmällä täytäntöönpanosäädöksellä[6]. Muiden jäsenvaltioiden on tunnustettava tämä todistus ilman lisätarkistuksia. Todistuksen on oltava sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen, mikä tarkoittaa sitä, että suojeltava henkilö voi suoraan vedota suojelutoimenpiteisiin vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisissa.

Asetusta on sovellettu sellaisenaan 11. tammikuuta 2015 alkaen kaikissa jäsenvaltioissa Tanskaa lukuun ottamatta.

1.3. Kertomuksen tarkoitus ja laajuus

Komission analyysi perustuu pääasiassa suoraan jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin. Komissio poimi ensisijaiset tiedot jäsenvaltioiden 18 artiklan 1 kohdan mukaisista ilmoituksista. Näissä ilmoituksissa luetellaan asetuksen soveltamiseksi toimivaltaiset viranomaiset ja hyväksytyt kielet. Lisäksi komissio tarkasteli vastauksia kyselylomakkeeseen, joka koski asetuksen soveltamista sen voimaantulon jälkeen. Komissio lähetti tämän kyselylomakkeen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille heinäkuussa 2021, ja siihen vastasi 19 jäsenvaltiota. Kaikista jäsenvaltioista 16 vahvisti, että niiden oikeusjärjestelmä mahdollistaa suojelutoimenpiteet yksityisoikeuden alalla. Komissio keräsi jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia koskevia lisätietoja Euroopan oikeusportaalin avulla.

Komissio käytti tämän kertomuksen laatimisessa kahta lisätutkimusta, joilla täydennettiin jäsenvaltioilta saatuja tietoja. Tarkemmin sanottuna komissio hyödynsi Euroopan parlamentin vuonna 2017 julkaisemaa tutkimusta. Tutkimuksessa tarkasteltiin yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisen tunnustamisen toimivuutta osana direktiivin täytäntöönpanon arviointia.[7] Komissio tarkasteli myös komission Daphne-ohjelmasta vuosina 2012–2014 rahoitetun POEMS-hankkeen loppututkimusta. Tutkimuksessa kartoitettiin lainsäädäntöä ja arvioitiin suojelumääräysten vaikutuksia jäsenvaltioissa.[8]

Tässä kertomuksessa keskitytään säännöksiin, jotka muodostavat asetuksen ytimen ja jotka ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroinen tunnustaminen toimii sujuvasti kaikkialla EU:ssa.

Näihin säännöksiin sisältyy velvoite ilmoittaa tyypeittäin viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa siten, että eritellään

---

6 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 939/2014, annettu 2 päivänä syyskuuta 2014, yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 606/2013 5 ja 14 artiklassa tarkoitettujen todistusten laatimisesta (EUVL L 263, 3.9.2014, s. 10).

7 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, *European protection order – Study*, PE 603.272, syyskuu 2017 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

8 Van der Aa, S. ym., mainittu edellä.

- viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia myöntämään yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteitä koskevia todistuksia;
- viranomaiset, joissa toisessa jäsenvaltiossa määrättyyn suojelutoimenpiteeseen on vedottava (ja jotka ovat toimivaltaisia panemaan tällaisen toimenpiteen täytäntöön);
- viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia tekemään tarkistuksia suojelutoimenpiteisiin; sekä
- viranomaiset, joille pyyntö tunnustamisen epäämisestä on toimitettava.

Kertomuksessa tarkastellaan myös

- jäsenvaltioiden kielijärjestelyjä;
- velvollisuutta kunnioittaa vaaraa aiheuttavan henkilön puolustautumisoikeuksia;
- yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteitä koskevien todistusten myöntämistä, käsittelyä ja toimittamista; sekä
- yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteitä koskevien todistusten oikaisemista ja peruuttamista.

2. YLEINEN ARVIOINTI

Kertomus kattaa kaikki jäsenvaltiot, joita asetus sitoo.[9]

Alkuperäjäsenvaltion suojelutoimenpiteen määräävät viranomaiset voivat määrätä yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteistä, kuten kielloista lähestyä toista henkilöä määriteltyä etäisyyttä lähemmäksi. Asetuksen johdanto-osan 14 kappaleen mukaisesti vastaanottavan jäsenvaltion on tunnustettava tällaiset toimenpiteet yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteiksi.

Lisäksi yksityisoikeuden alan käsitettä on tulkittava itsenäisesti. Suojelutoimenpiteen määräävä viranomainen voi olla luonteeltaan yksityisoikeudellinen, hallinnollinen tai rikosoikeudellinen. Tällä luonteella ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko suojelutoimenpide luonteeltaan yksityisoikeudellinen, kunhan päätös koskee yksityisoikeudellisia asioita (johdanto-osan 10 kappale).

Asetuksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset oikeudelliset perinteet, eikä se vaikuta kansallisiin järjestelmiin suojelutoimenpiteiden määräämiseksi. Tämä tarkoittaa, että sillä ei velvoiteta jäsenvaltioita muuttamaan kansallisia järjestelmiään siten, että niillä olisi mahdollisuus määrätä suojelutoimenpiteitä yksityisoikeuden alalla. Sillä ei myöskään velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteitä asetuksen soveltamiseksi (johdanto-osan 12 kappale).

Komissio sai 16 jäsenvaltiolta vahvistuksen siitä, että niiden oikeusjärjestelmät mahdollistavat suojelutoimenpiteiden määräämisen yksityisoikeuden alalla. Kaikista jäsenvaltioista neljä vahvisti, että niissä ei ole mahdollista määrätä yksityisoikeuden

[9] Kertomus ei kata Yhdistynyttä kuningaskuntaa, sillä kertomuksen analyysiosaa varten kerätyt tiedot asetuksen täytäntöönpanosta kerättiin sen jälkeen, kun maa oli eronnut EU:sta, ja sen siirtymäkauden päätyttyä, jonka aikana asetusta sovellettiin edelleen Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

alan suojelutoimenpiteitä tai antaa todistuksia, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Komissio otti tämän huomioon kertomusta laatiessaan.

Näin ollen kertomuksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden tilanne siltä osin kuin asetusta sovelletaan niihin käytännössä. Kertomuksessa otetaan huomioon myös asetuksen johdanto-osan 12 kappale.

Vuoden 2015 POEMS-loppuraportissa[10] ja Euroopan parlamentin vuoden 2017 tutkimuksessa[11] todettiin, että kaikissa jäsenvaltioissa on jonkinlaisia rikosoikeuden alan tai yksityisoikeuden alan suojelumääräyksiä. Molemmissa tutkimuksissa kuitenkin havaittiin, että suojelumääräyksiä koskevat lait ja suojelun tasot vaihtelevat huomattavasti eri puolilla EU:ta, minkä vuoksi ne voivat haitata EU:n oikeudellisen kehyksen yhdessä muodostavien direktiivin ja asetuksen moitteetonta toimintaa.

Vaikuttaa siltä, että useimmat jäsenvaltiot suosivat järjestelmää, jossa suojelutoimenpiteitä määrätään joko rikosoikeudellisen menettelyn taikka yksityisoikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn perusteella. Toisissa jäsenvaltioissa uhrien käytettävissä on yksityisoikeudellisten ja rikosoikeudellisten toimenpiteiden yhdistelmä.

Joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten voi olla vaikea määrittää, sovelletaanko direktiiviä vai asetusta. Tällainen tilanne on todennäköinen silloin, kun yhteen suojelumääräykseen sisältyy useita erilaisia (yksityisoikeudellisia, hallinnollisia tai rikosoikeudellisia) toimenpiteitä.

Näin ollen sekä POEMS-hankkeen vuoden 2015 loppuraportissa että Euroopan parlamentin vuoden 2017 tutkimuksessa todetaan, että käytännössä suojelutoimenpiteiden käyttö yksityisoikeudellisissa ja rikosoikeudellisissa asioissa sekä tapa, jolla niitä sovelletaan, vaihtelevat suuresti eri puolilla EU:ta.

3. ERITYINEN ARVIOINTI

3.1. Toimivaltaiset viranomaiset (18 artiklan 1 kohdan a alakohta)

Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle tyypeittäin viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Yhtä lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot, joita asetus sitoo, olivat heinäkuuhun 2015 mennessä ilmoittaneet tarvittavat tiedot komissiolle.

Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti alkuperäjäsenvaltion suojelutoimenpiteitä määräävän viranomaisen on suojeltavan henkilön pyynnöstä myönnettävä todistus käyttäen monikielistä vakiolomaketta. Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ne viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia määräämään suojelutoimenpiteitä ja myöntämään todistuksia.

Kaikista jäsenvaltioista, joihin asetusta sovelletaan, 20 ilmoitti, että viranomaiset, joilla on toimivalta määrätä suojelutoimenpiteitä yksityisoikeuden alalla, ovat maantieteellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia. Näihin kuuluvat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimet, muutoksenhakutuomioistuimet ja ylimmät

[10] Van der Aa, S. ym., mainittu edellä.

[11] Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, mainittu edellä.

tuomioistuimet. Kaikista jäsenvaltioista viisi mainitsi nimenomaisesti perhetuomioistuimet tai tuomioistuinten perhejaostot, kun taas yksi jäsenvaltio mainitsi työtuomioistuimen. Lisäksi neljä jäsenvaltiota ilmoitti, että myös syyttäjät ovat toimivaltaisia.

Jotta otettaisiin huomioon erityyppiset viranomaiset, jotka määräävät jäsenvaltioissa suojelutoimenpiteitä yksityisoikeuden alalla, asetusta sovelletaan sekä oikeus- että hallintoviranomaisten päätöksiin. Hallintoviranomaisten on kuitenkin taattava puolueettomuutensa ja asianosaisten osapuolten oikeus muutoksenhakuun. Tämä tarkoittaa myös sitä, että poliisiviranomaiset eivät voi olla suojelutoimenpiteitä määrääviä viranomaisia (johdanto-osan 13 kappale). Yksi jäsenvaltio ilmoitti komissiolle, että erään kaupungin pormestari on toimivaltainen. Toinen jäsenvaltio ilmoitti, että poliisi voi viranomaisena, jolla on julkishallinnollisia valtuuksia, määrätä väliaikaisista ehkäisevistä rajoittamistoimenpiteistä ja myöntää todistuksia.

Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle viranomaiset,

- joissa toisessa jäsenvaltiossa määrättyyn suojelutoimenpiteeseen on vedottava; ja/tai
- jotka ovat toimivaltaisia panemaan tällaisen toimenpiteen täytäntöön.

Kaikista jäsenvaltioista 12 nimesi tuomioistuimia, joista yhtä lukuun ottamatta kaikki nimetyt olivat maantieteellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia, kuten piirituomioistuimia, kaupunkien tuomioistuimia tai maakunnallisia tuomioistuimia. Kolmessa jäsenvaltiossa syyttäjät ovat toimivaltaisia, kun taas neljässä muussa jäsenvaltiossa haastemies on toimivaltainen. Lisäksi lainvalvontaviranomaiset osallistuvat suojelutoimenpiteiden täytäntöönpanoon kahdeksassa jäsenvaltiossa. Vaikuttaa siltä, että kahdessa jäsenvaltiossa poliisi on suoraan vastuussa todistusten tunnustamisesta ja suojelutoimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia tekemään tarkistuksia suojelutoimenpiteisiin. Kaikista jäsenvaltioista 18 nimesi nimenomaisesti maantieteellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia, kuten piirituomioistuimia, kaupunkien tuomioistuimia, maakunnallisia tuomioistuimia tai paikallisen tuomioistuimen presidentin. Lisäksi kolme jäsenvaltiota nimesi tuomioistuimet tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimet yleensä, kun taas kaksi jäsenvaltiota nimesi syyttäjät ja kaksi muuta jäsenvaltiota haastemiehen.

Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle viranomaiset, joille pyyntö tunnustamisen (ja täytäntöönpanon) epäämisestä on toimitettava. Kaikista jäsenvaltioista 17 nimesi nimenomaisesti maantieteellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia. Toisaalta neljä jäsenvaltiota ilmoitti muuntyyppisistä tuomioistuimista, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimista, vähäisiä rikoksia käsittelevistä tuomioistuimista ja muutoksenhakutuomioistuimista.

3.2. Kielijärjestelyt (18 artiklan 1 kohdan b alakohta, 16 artikla, 4 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 5 artiklan 3 kohta)

Suojeltavan henkilön, joka haluaa vedota suojelutoimenpiteeseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on tarvittaessa toimitettava toimivaltaisille viranomaisille todistuksen

käännös (4 artiklan 2 kohdan c alakohta). Suojeltava henkilö voi pyytää alkuperäjäsenvaltiota toimittamaan tämän käännöksen (5 artiklan 3 kohta).

Todistus on käännettävä jollekin vastaanottavan jäsenvaltion viralliselle kielelle tai jollekin EU:n viralliselle kielelle, jonka kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut voivansa hyväksyä (16 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden oli ilmoitettava nämä tiedot komissiolle viimeistään 11. heinäkuuta 2014 (18 artiklan 1 kohdan b alakohta). Kaikista jäsenvaltioista kahdeksan noudatti tätä määräaikaa. Yhtä lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot, joita asetus sitoo, olivat heinäkuuhun 2015 mennessä ilmoittaneet tarvittavat tiedot komissiolle.

Kaikista jäsenvaltioista kolme hyväksyy toimitetut englanninkieliset todistukset, ja yksi jäsenvaltio ilmoitti komissiolle, että eräs sen piirituomioistuimista hyväksyy sille toimitetut italiankieliset todistukset. Lisäksi kaksi jäsenvaltiota hyväksyy vastavuoroisuutta edellyttäen muulla kielellä sille toimitetut todistukset.

3.3. Vaaraa aiheuttavaa henkilöä koskevat menettelylliset takeet (6 ja 11–13 artikla)

Asetuksessa säädetään erityisistä suojatoimista, joilla varmistetaan, että jos suojeltava henkilö pyytää todistuksen myöntämistä, vaaraa aiheuttavan henkilön puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan (6 artikla). Toimivaltaisen viranomaisen on erityisesti tarkistettava, onko

- vaaraa aiheuttavalle henkilölle ilmoitettu suojelutoimenpiteestä (tai sen tarkistamisesta 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti);
- vaaraa aiheuttavalle henkilölle ilmoitettu menettelyn vireille tulosta; tai
- vaaraa aiheuttavalla henkilöllä oikeus hakea suojelutoimenpiteeseen muutosta alkuperäjäsenvaltiossa.

Viidessä jäsenvaltiossa haastemies tai tuomioistuimen virkamies ilmoittaa suojelutoimenpiteestä vaaraa aiheuttavalle henkilölle henkilökohtaisesti.

Kahdessa jäsenvaltiossa henkilölle ilmoitetaan joko henkilökohtaisesti tai kirjatulla kirjeellä. Yhdessä jäsenvaltiossa ilmoitus tehdään ainoastaan kirjatulla kirjeellä. Yhdessä jäsenvaltiossa ilmoitus tehdään useimmissa tapauksissa kirjallisesti (sähköisesti tai kirjatulla kirjeellä). Jos vaaraa aiheuttava henkilö on läsnä tuomioistuinkäsittelyssä, tieto annetaan suullisesti. Yhdessä jäsenvaltiossa henkilölle ilmoitetaan asiasta tavallisella postikirjeellä. Kolmessa jäsenvaltiossa poliisi voi joissakin tapauksissa tehdä ilmoituksen henkilökohtaisesti.

Kolmessa jäsenvaltiossa ei ole erityisiä todistuksesta ilmoittamista koskevia sääntöjä. Vaaraa aiheuttavalle henkilölle voidaan ilmoittaa asiasta eri tavoin, kuten sähköisesti, kirjatulla kirjeellä, kuriiripalvelujen tarjoajien avulla tai henkilökohtaisesti.

Jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet toistuvista ongelmista vaaraa aiheuttavalle henkilölle ilmoittamisessa.

Vaaraa aiheuttava henkilö voi ryhtyä asetuksen mukaisesti oikeustoimiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Vaaraa aiheuttava henkilö voi hakea muutosta suojelutoimenpiteen tarkistamiseen (11 artiklan 5 kohta). Tietyissä tapauksissa[12]

[12] Jos tunnustaminen on selvästi vastoin vastaanottavan jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteita (ordre public) tai jos se olisi ristiriidassa kyseisessä jäsenvaltiossa annetun tai tunnustetun tuomion kanssa.

kyseinen henkilö voi myös pyytää suojelutoimenpiteen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytymistä (13 artiklan 1 kohta).

Yksi jäsenvaltio toimitti tilastoja toimista, joita vaaraa aiheuttavat henkilöt olivat toteuttaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Pyyntöjä esitettiin yhteensä 13 vuonna 2017, 28 vuonna 2018 ja 13 vuonna 2019.

3.4. Todistuksen myöntäminen, käsittely ja toimittaminen (4 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 1 kohta)

Suojeltava henkilö voi pyytää alkuperäjäsenvaltion suojelutoimenpiteitä määräävää viranomaista myöntämään todistuksen (5 artiklan 1 kohta) ja osoittamaan sen toisen jäsenvaltion viranomaisille tunnustamista ja täytäntöönpanoa varten. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa määrätyt suojelutoimenpiteet ilman erillistä menettelyä. Lisäksi näiden toimenpiteiden on oltava sellaisenaan täytäntöönpanokelpoisia vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Asetuksen 5 artiklan mukaisesti annetun monikielisen vakiolomakkeen ja sen sisällön toiminta oli tyydyttävää kaikkien niiden kahdeksan jäsenvaltion mukaan, jotka antoivat asiasta palautetta.

Kaikista jäsenvaltioista seitsemän on mahdollistanut todistusten lähettämisen sähköisesti. Lisäksi viisi jäsenvaltiota vahvisti, että yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden tunnustamista koskevat todistukset voidaan käsitellä digitaalisesti. Näistä jäsenvaltioista neljällä oli tältä osin myönteisiä kokemuksia, eikä yhdelläkään ollut kielteisiä kokemuksia. Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut komissiolle ongelmista todistusten lähettämisessä. Yksi jäsenvaltio kuitenkin huomautti, että jos kyseessä on useampi kuin yksi henkilö, on täytettävä erilliset vakiolomakkeet. Tällaisissa tapauksissa lomakkeiden täyttäminen vie enemmän aikaa.

Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut toistuvista ongelmista menettelyssä, mukaan lukien määräaikojen noudattaminen. Lisäksi neljä jäsenvaltiota ilmoitti, että niillä ei ole tietoja tai käytännön kokemuksia.

3.5. Suojelutoimenpiteiden ja todistusten oikaiseminen tai peruuttaminen (14 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 kohta)

Suojelutoimenpide voidaan keskeyttää, sitä voidaan rajoittaa tai se voidaan peruuttaa alkuperäjäsenvaltiossa. Tällaisessa tapauksessa suojeltava henkilö tai vaaraa aiheuttava henkilö voi pyytää todistuksen myöntämistä sen varmistamiseksi, että muutos otetaan huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa (14 artiklan 1 kohta).

Jos todistuksessa on kirjoitusvirhe tai jos se on annettu selkeästi virheellisin perustein, suojeltava henkilö tai vaaraa aiheuttava henkilö voi pyytää todistuksen oikaisemista tai peruuttamista. Suojelutoimenpiteen määräävä viranomainen voi tehdä niin myös omasta aloitteestaan (9 artiklan 1 kohta).

Asetuksen 14 artiklan mukaisesti annetun monikielisen vakiolomakkeen ja sen sisällön toiminta oli tyydyttävää kaikkien niiden kahdeksan jäsenvaltion mukaan, jotka antoivat asiasta palautetta.

Ainoastaan yksi jäsenvaltio toimitti tietoja peruuttamiseen tai oikaisemiseen keskimäärin kuluvasta ajasta ja ilmoitti, että peruuttaminen tai oikaiseminen kestää 10–14 päivää. Lisäksi yksi jäsenvaltio ilmoitti, että yhdessä tapauksessa todistusta oli oikaistava laskuvirheen vuoksi.

Toisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ei aseteta määräaikaa todistuksen oikaisemiselle tai peruuttamiselle. Tässä jäsenvaltiossa asiaa tarkastellaan tuomioistuinkäsittelyssä, josta asianosaisille on ilmoitettava etukäteen. Näin ollen menettelyn kesto voi vaihdella tuomioistuinkäsittelyn keston mukaan. Yhdeksän jäsenvaltiota joko ei toimittanut tietoja tai ilmoitti, että niillä ei ole ollut yhtään tapausta.

3.6. Asetuksen täytäntöönpanoa koskeva tietoisuuden lisääminen ja koulutus

Kaikista jäsenvaltioista seitsemän lisäsi oikeusviranomaisten ja oikeusalan ammattilaisten tietoisuutta asetuksen täytäntöönpanosta käyttäen erityisesti tiedonantokirjeitä, verkkosivustoja, käsikirjoja, asianajajayhdistyksiä ja ohjeita.

Asetuksen täytäntöönpanoa koskevia koulutustilaisuuksia järjestettiin viidessä jäsenvaltiossa. Neljässä jäsenvaltiossa näissä tilaisuuksissa ei kuitenkaan keskitytty nimenomaisesti asetukseen, vaan ne olivat osa tuomareille ja/tai tuomioistuinten virkamiehille suunnattuja ohjelmia, joissa oli yleisempi näkökulma.

4. TIETOJEN KERUU

Komissio lähetti heinäkuussa 2021 jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kyselylomakkeen, jolla kerättiin tietoja asetuksen täytäntöönpanosta sen voimaantulosta alkaen. Komissio sai vastaukset 19 jäsenvaltiolta, ja niistä 16 vahvisti, että niiden oikeusjärjestelmät mahdollistavat yksityisoikeuden alalla määrättävät suojelutoimenpiteet.

Komissio totesi, että kymmenen jäsenvaltiota (eli puolet niistä jäsenvaltioista, joihin asetusta sovelletaan) ilmoitti, ettei niillä ole eriteltyjä tilastotietoja yksityisoikeuden alalla määrätyistä suojelutoimenpiteistä. Sen vuoksi nämä jäsenvaltiot eivät kyenneet toimittamaan tietoja asetuksen mukaisesti myönnettyjen tai vastaanotettujen todistusten lukumäärästä. Kaikista jäsenvaltioista seitsemän toimitti tietoja mutta ilmoitti erittäin vähän sekä myönnettyjä että vastaanotettuja todistuksia (1–0 todistusta). Yhdessä jäsenvaltiossa oli myönnetty 25 todistusta.

Kaikista jäsenvaltioista 14 vastasi, että niillä ei ole ollut yhtään tapausta tai että niillä ei ollut eriteltyjä tilastoja alkuperäjäsenvaltiona saamistaan todistusten myöntämistä koskevista pyynnöistä. Toisaalta kaksi jäsenvaltiota ilmoitti, että niiden toimivaltaiset viranomaiset olivat kumpikin saaneet yhden todistuksen myöntämistä koskevan pyynnön, joista toinen oli hylätty.

Kyselylomakkeessa kysyttiin myös tapauksista, joissa pyynnön vastaanottavana jäsenvaltiona toimivat jäsenvaltiot ovat panneet suojelutoimenpiteen täytäntöön 5 artiklan mukaisella todistuksella ja lopulta tarkistaneet kyseistä toimenpidettä. Kaikista jäsenvaltioista viisi ilmoitti, että niillä ei ole ollut tällaisia tapauksia.

Vastaavasti viisi jäsenvaltiota ilmoitti, että niillä ei ole ollut yhtään tapausta, jossa olisi haettu muutosta suojelutoimenpiteen tarkistamiseen.

Lähes kaikki kyselylomakkeeseen vastanneet jäsenvaltiot ilmoittivat, että niillä ei ollut tiedossaan olevia tapauksia (2 jäsenvaltiota) tai eriteltyjä tietoja (9 jäsenvaltiota) asetuksen 14 tai 9 artiklan nojalla keskeytetyistä, oikaistuista tai peruutetuista suojelutoimenpiteistä. Tähän ei vaikuttanut se, toimivatko ne alkuperäjäsenvaltiona vai vastaanottavana jäsenvaltiona. Yhdessä jäsenvaltiossa yksi todistus oli oikaistu asetuksen 9 artiklan mukaisesti laskuvirheen vuoksi.

Jo POEMS-hankkeen vuoden 2015 loppuraportissa[13] ja Euroopan parlamentin vuoden 2017 tutkimuksessa[14] todettiin, että yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden määrästä ei ole luotettavia ja julkisesti saatavilla olevia tietoja. Molemmissa tutkimuksissa todettiin, että monilla jäsenvaltioilla ei ollut säännöllisiä tilastoja ja että jäsenvaltiot saattoivat hyödyntää ainoastaan satunnaisia tutkimuksia. Lisäksi toimitetut tiedot koskivat yleensä tiettyjä suojelumääräyksiä tai maan tiettyjä osia. Tutkimuksissa pääteltiin, että eri jäsenvaltioissa kerättyjen tietojen suuret erot saattavat viitata siihen, että yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteiden todellinen määrä on suurelta osin aliarvioitu. Vuoden 2021 tutkimuksen tulokset johtavat samanlaiseen päätelmään. Eriteltyjen tietojen puute niissä jäsenvaltioissa, joiden oikeusjärjestelmät mahdollistavat suojelutoimenpiteiden määräämisen

13 Van der Aa, S. ym., mainittu edellä.

14 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, mainittu edellä.

yksityisoikeuden alalla, muodostaa haasteen yksityisoikeuden alan suojelutoimenpiteiden todelliselle arvioinnille.

5. PÄÄTELMÄT

Asetuksen moitteeton toiminta on ensiarvoisen tärkeää, jotta rikosten uhreja voidaan suojella EU:ssa kattavasti ja luotettavasti heidän käyttäessään liikkumisvapauttaan.

Asianomaisten jäsenvaltioiden mukaan asetuksella perustetun vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän ydin (eli monikielisen vakiolomakkeen toiminta) on tyydyttävä. Lisäksi vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot eivät ole kohdanneet merkittäviä ongelmia soveltaessaan asetuksen keskeisiä näkökohtia, kuten todistusten myöntäminen, käsitteleminen ja toimittaminen. Useat jäsenvaltiot voivat lähettää todistukset sähköisesti.

Jäsenvaltiot eivät myöskään ilmoita toistuvista ongelmista vaaraa aiheuttavaa henkilöä koskevien menettelyllisten takeiden osalta. Kun kyseiselle henkilölle ilmoitetaan suojelutoimenpiteistä, jäsenvaltiot soveltavat erilaisia menettelyjä, kuten ilmoituksia kirjatulla kirjeellä, sähköisesti tai henkilökohtaisesti.

Analyysissä ei havaittu ongelmakohtia suojelutoimenpiteiden oikaisemisen tai peruuttamisen osalta. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että niillä ei ole tällaisia tapauksia.

Samoin kuin eurooppalaisesta suojelumääräyksestä annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa todetaan, tämä analyysi osoittaa, että kansallisia suojelutoimenpiteitä koskevien lakien ja käytäntöjen erot EU:ssa estävät kuitenkin todennäköisesti välineen kaikkien mahdollisuuksien hyödyntämisen ja vaikuttavat suojelumääräysten vastavuoroisen tunnustamisen onnistumiseen. Analyysi osoittaa, että joissakin tapauksissa voi olla vaikeaa määrittää, sovelletaanko direktiiviä vai asetusta. Näin on esimerkiksi silloin, kun yhteen suojelumääräykseen sisältyy useita erilaisia (yksityisoikeudellisia, hallinnollisia tai rikosoikeudellisia) toimenpiteitä.

Lisäksi tämä kertomus osoittaa, että jäsenvaltioissa voitaisiin lisätä tietoisuutta asetuksesta. Tietoisuuden lisääminen sekä tietojen ja ohjeiden antaminen alan toimijoille ja sidosryhmille kansallisella tasolla voisi auttaa hyödyntämään asetusta paremmin.