



Briselē, 27.11.2013.
SWD(2013) 481 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai

**par procesuālajām garantijām bērniem, kas ir aizdomās turētās vai apsūdzētās personas
kriminālprocesā**

{COM(2013) 822 final}

{SWD(2013) 480 final}

{SWD(2013) 492 final}

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai

par procesuālajām garantijām bērniem, kas ir aizdomās turētās vai apsūdzētās personas kriminālprocesā

1. PROBLĒMAS DEFINĪCIJA

1.1. Vispārīgās problēmas

1) Bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu tiesību uz taisnīgu tiesu nepietiekama aizsardzība, pamatojoties uz pašreizējo starptautisko un Eiropas tiesisko regulējumu

Neraugoties uz to, ka pastāv kopīgi principi un minimuma standarti, kas izriet no Eiropas Savienības Pamattiesību hartas, Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ECTK) un citiem starptautisko tiesību instrumentiem, neaizsargātu personu (t.i., bērnu jeb personu, kas nav sasniegušas 18 gadu vecumu, un neaizsargātu pilngadīgo personu, piemēram, personu ar garīgiem traucējumiem, fiziskiem vai psiholoģiskiem trūkumiem¹) tiesības uz taisnīgu tiesu dažādās kriminālprocesa stadijās pašlaik ES nav pietiekami nodrošinātas, un tādēļ var netikt novērsti ECTK 6. panta pārkāpumi.

2) Nepastāv bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu visaptveroša aizsardzība ar pasākumiem, kas jau ir pieņemti saskaņā ar Stokholmas programmu

Turklāt pēc Stokholmas programmas² ES pieņemtajos pasākumos, kas ir saistīti ar procesuālajām tiesībām, nav paredzētas pietiekamas garantijas, lai nodrošinātu, ka neaizsargātas personas var efektīvi īstenot savas tiesības. Lai gan šajos pasākumos ir paredzētas noteiktas garantijas attiecībā uz visām aizdomās turētām un apsūdzētām personām, tajos nav ņemtas vērā aizdomās turētu un apsūdzētu neaizsargātu personu īpašās vajadzības dažādās kriminālprocesa stadijās (piemēram, pienācīgs neaizsargātības novērtēšanas mehānisms, advokāta obligāta palīdzība, medicīniskā palīdzība, tiesībaizsardzības iestāžu darbinieku un tiesnešu īpaša apmācība utt.). Faktiski Stokholmas programmā un no tās izrietošajā Komisijas rīcības plānā³ ir skaidri norādīts, ka būtu jāpieņem īpaši pasākumi, lai papildus citām procesuālajām tiesībām paredzētu kopīgus minimuma noteikumus attiecībā uz neaizsargātām personām. Nepastāvot šādam instrumentam, kriminālprocesā aizdomās turēto un apsūdzēto personu aizsardzība būtu nepilnīga, un nebūtu iespējams pilnībā sasniegt Stokholmas programmas un Procesuālo tiesību ceļveža⁴ mērķus.

3) Bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu nepietiekamā aizsardzība ietekmē savstarpējo uzticēšanos un kavē savstarpējas atzīšanas netraucētu darbību

Bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu procesuālo garantiju nepietiekamas aizsardzības rezultātā var veidoties nepietiekama tiesu iestāžu savstarpējā uzticēšanās, tādējādi kavējot tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās. Savstarpējās atzīšanas princips ir tiesiskuma telpas

¹ Starptautiskos vai Eiropas tiesību aktos nav neaizsargātu pilngadīgu personu definīcijas.

² OV C 115, 4.5.2010., 1. lpp.

³ COM(2010) 171 galīgā redakcija, 20.4.2010.

⁴ OV C 295, 4.12.2009., 1. lpp.

stūrakmens, un brīvības, drošības un tiesiskuma telpas efektīvai darbībai ir nepieciešams veicināt savstarpēju uzticēšanos. Lai veidotu šādu savstarpējas uzticēšanās gaisotni, dalībvalstis Procesuālo tiesību ceļvedī ir norādījušas pasākumus, kas tiek uzskatīti par vajadzīgiem, lai sasniegtu savstarpējas uzticēšanās minimuma standartu. Paredzētajos pasākumos ir ietvertas īpašas garantijas neaizsargātām personām.

1.2. Skarto personu grupa

Visā ES kriminālprocess skar aptuveni 1 086 000 bērnu, t.i., 12 % no visiem Eiropas iedzīvotājiem, ko skar kriminālprocess. Runājot par neaizsargātām pilngadīgām personām, aptuveni 4-8 % no kopējā iedzīvotāju skaita, kas saskaras ar kriminālprocesu, var ciest no dažādu veidu traucējumiem, kas viņiem liedz pilnvērtīgi piedalīties kriminālprocesā.

1.3. Dalībvalstu un ieinteresēto personu reakcija

Dalībvalstis un ieinteresētās personas (piemēram, advokātu kolēģijas, NVO, ģimeņu apvienības) skaidri uzsvēra nepieciešamību pēc īpašām garantijām attiecībā uz neaizsargātām personām (īpaši bērniem). Šajā sakarā viņi uzsvēra starptautisko standartu nepietiekamo un nevienmērīgo īstenošanu un absolūto nepieciešamību noteikt ES dalībvalstīm kopīgus minimuma noteikumus. Visas garantijas, kas izklāstītas ietekmes novērtējumā, tika plaši apspriestas un atbalstītas, un par īpaši svarīgu tika atzīta advokāta obligāta palīdzība. Tika ierosināts jautājumus par bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām skatīt atsevišķi, ņemot vērā, *inter alia*, ka nepastāv jēdziena "neaizsargātas pilngadīgas personas" kopīga definīcija.

2. SUBSIDIARITĀTES ANALĪZE

ES rīcība ir nepieciešama, pamatojoties uz šādiem trim faktoriem:

1) *stiprināt tiesu iestāžu savstarpējo uzticēšanos*: bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu nepietiekamas aizsardzības rezultātā pašlaik var veidoties arī nepietiekama tiesu iestāžu savstarpējā uzticēšanās, tādējādi kavējot tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, kam ir pārrobežu aspekts. Eiropadome Stokholmas programmā aicināja Komisiju ierosināt īpašas garantijas neaizsargātu personu (gan bērnu, gan neaizsargātu pilngadīgo personu) aizsardzībai;

2) *personu pārvietošanās*: bērni un neaizsargātas pilngadīgās personas var būt iesaistītas kriminālprocesā ārpus savas dalībvalsts. Šo aizdomās turēto vai apsūdzēto personu vajadzības nepieciešams risināt ES līmenī;

3) *starptautisko standartu trūkumi*: ECTK jau ir noteikti visā Eiropā piemērojami taisnīgas tiesas standarti, taču ar ECTK izpildes nodrošināšanas mehānismiem nevar panākt pietiekamu un noturīgu izpildes līmeni tās parakstītājvalstīs, tostarp ES dalībvalstīs⁵. Turklāt, tā kā nav iespējams nodrošināt to starptautisko konvenciju izpildi, kuras attiecībā uz bērniem un personām ar invaliditāti ir ratificējusi Savienība, šo standartu vienota piemērošana ir maz ticama.

⁵ Neskatoties uz Spīdzināšanas novēršanas komitejas atkārtotiem ziņojumiem dalībvalstu valdībām, kuros tās aicinātas nodrošināt, ka aizturētām vai apcietinātām aizdomās turētām personām jau agrīnā stadijā tiktu sniegtas juridiskas konsultācijas, tikai nedaudzas dalībvalstis ir pieņēmušas paziņošanas sistēmu ar šādiem līdzekļiem.

3. ES INICIATĪVAS MĒRĶI

Mērķi:	
Vispārīgie mērķi:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiks garantēts neaizsargātu aizdomās turēto un apsūdzēto personu pamata procesuālo tiesību efektīvas aizsardzības standarts kriminālprocesa ietvaros. ▪ Tiks uzlabota savstarpējā uzticēšanās, tādējādi veicinot tiesas spriedumu un lēmumu savstarpēju atzīšanu ES un uzlabojot tiesu iestāžu sadarbību ES.
Konkrētie mērķi:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: Kriminālprocesa pašā sākumā un visā norises laikā tiek pienācīgi novērtēta aizdomās turēto un apsūdzēto personu neaizsargātība kriminālprocesā. ▪ B: Neaizsargātām aizdomās turētām vai apsūdzētām personām kriminālprocesā tiek sniegta pienācīga palīdzība un advokāta obligāta palīdzība kā tiesības, no kurām nevar atteikties, lai šīm personām ļautu izprast kriminālprocesu un tajā efektīvi piedalīties. ▪ C: Neaizsargātām personām, jo īpaši bērniem, ir atbilstīgu procesuālo garantiju kopums, ņemot vērā viņu īpašās vajadzības visās kriminālprocesa stadijās (piemēram, policijas nopratināšana, lietas izskatīšana tiesā, brīvības atņemšana).
Darbības mērķi:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Ieviesti atbilstīgi mehānismi bērnu un neaizsargātu pilngadīgo personu neaizsargātības novērtēšanai no kriminālprocesa sākuma, sākot ar pirmo saskarsmi ar tiesībaizsardzības vai tiesu iestādēm. ▪ B.1: Vecāki/likumīgie pārstāvji vai atbilstošs pilngadīgais sniedz pienācīgu palīdzību bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām. ▪ B.2: Bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām no kriminālprocesa sākuma tiek sniegta advokāta obligāta palīdzība, lai viņi varētu efektīvi piedalīties procesā. ▪ C.1: Bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām tiek sniegtas atbilstīgas garantijas, ņemot vērā viņu īpašās vajadzības dažādās kriminālprocesa stadijās (piemēram, policijas nopratināšanas audiovizuāls ieraksts, privātās dzīves aizsardzības regulējums, pirmstiesas brīvības atņemšanas ierobežojumi).

4. IESPĒJAMIE RĪCĪBPOLITIKAS RISINĀJUMI

Tika detalizēti apsvērti četri galvenie rīcībpolitikas risinājumi:

1. risinājums. Iepriekšējais stāvoklis	Iepriekšējā stāvokļa saglabāšana. Šis risinājums neietvertu rīcību ES līmenī.
2. risinājums.	Nelegislatīva darbība (juridiski nesaistoši jeb ieteikuma rakstura

Zems pienākumu līmenis	akti), kas palīdz neaizsargātu personu, kas ir aizdomās turētās un apsūdzētās personas kriminālprocesā, tiesību aizsardzībā, izmantojot, piemēram, apiešanās uzraudzību un vērtēšanu, apmācību un paraugprakses izplatīšanu.
3. risinājums. Vidējs pienākumu līmenis	Saskaņā ar 3. risinājumu paredzēti minimuma noteikumi, piemērojot ECT <i>acquis</i> un attiecīgo starptautisko normu atbilstošos aspektus par procesuālajām garantijām neaizsargātu personu, kas ir aizdomās turētās un apsūdzētās personas kriminālprocesā, aizsardzībai.
4. risinājums. Augsts pienākumu līmenis	4. risinājums ir vērienīgākais un normatīvākais, un attiecībā uz noteiktām garantijām tā apjoms ir plašāks nekā 3. risinājumam . Šīs papildu garantijas ietvertu neaizsargātības sīkāku novērtējumu, padziļinātu medicīnisko izmeklēšanu (neaizsargātām pilngadīgajām personām), policijas nopratināšanas audiovizuālu ierakstu, īpaši apmācītus tiesnešus un izglītojošu vai atpūtas aktivitāšu pieejamību brīvības atņemšanas laikā.
3. un 4. risinājumu varētu noformēt kā direktīvu vai ieteikumu. Varētu apvienot abu risinājumu elementus. Ir paredzēts veikt atsevišķas darbības, pieņemot direktīvu attiecībā uz bērniem un ieteikumu attiecībā uz neaizsargātām pilngadīgajām personām .	

5. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

5.1. Risinājuma efektivitāte rīcībpolitikas mērķu sasniegšanā

- 1. risinājums — neaizsargātu aizdomās turēto vai apsūdzēto personu nepietiekamais aizsardzības līmenis nemainītos.
- 2. risinājums – tā kā darbības nav normatīva rakstura, dalībvalstīm būtu maz stimulu risināt problēmas.
- 3. risinājums – vidēja ietekme, jo šis risinājums palīdzētu sasniegt pasākuma(-u) vispārējos mērķus, aptverot īpašas garantijas bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām.
- 4. risinājums – attiecībā uz noteiktām garantijām, piemēram, neaizsargātības novērtējumu, medicīnisko izmeklēšanu (neaizsargātām pilngadīgām personām), policijas nopratināšanu, lietas izskatīšanu tiesā un brīvības atņemšanu, dalībvalstīm tiktu paredzēti vērienīgāki noteikumi un "augstāks" pienākumu līmenis nekā 3. risinājumā. Tādējādi tiktu ievērojami uzlabota savstarpējā uzticēšanās un sadarbība.

5.2. Ietekme uz pamattiesībām

- 1. risinājums: neaizsargāto personu tiesību uz taisnīgu tiesu nepietiekamais aizsardzības līmenis netiktu uzlabots.
- 2. risinājums: ierobežota ietekme, jo tā lielā mērā būs atkarīga no tā, kā dalībvalstis īsteno nesaistošās pamatnostādnes.
- 3. risinājums: pozitīvi ietekmētu pamattiesības, konkrētāk, dalībvalstu pienākums nodrošināt pienācīgu informāciju un vecāku/likumīgo pārstāvju vai atbilstoša pilngadīgā palīdzību uzlabotu tiesības uz taisnīgu tiesu un advokāta obligāta palīdzība ievērojami ietekmētu neaizsargātu personu tiesības uz aizstāvību. Turklāt noteiktas garantijas attiecībā uz policijas nopratināšanu, lietas izskatīšanu tiesā un brīvības atņemšanu uzlabotu tiesības uz taisnīgu tiesu.

- 4. risinājums no visiem četriem risinājumiem visvairāk ietekmētu pamattiesības: neaizsargātu personu padziļinātais novērtējums palīdzētu risināt viņu īpašās vajadzības, medicīniskā palīdzība nodrošinātu neaizsargātu personu neaizskaramību, un paredzētas arī vairākas īpašas garantijas attiecībā uz policijas nopratināšanu (piemēram, audiovizuāls ieraksts), brīvības atņemšanu (ierobežojumi, samērīgums) un lietu izskatīšanu tiesā (piemēram, tiesnešu specializēta apmācība, noteikumi par privātās dzīves aizsardzību).

5.3. Ietekme uz dalībvalstu tiesu sistēmām

- 1. risinājums: dalībvalstu sistēmu atšķirības saglabātos vai pat palielinātos.
- 2. risinājums: kopējā ietekme būtu ierobežota, jo šī rīcībpolitikas risinājuma nesaistošais raksturs varētu nenest nozīmīgus rezultātus.
- 3. un 4. risinājums pozitīvi ietekmētu dalībvalstu tiesu sistēmas, jo tiktu palielināta tiesiskā noteiktība, visās ES dalībvalstīs ieviešot kopīgi saskaņotus minimuma standartus attiecībā uz neaizsargātu personu, kas ir aizdomās turētās un apsūdzētās personas, aizsardzību. Visām dalībvalstīm būtu pienākums veikt grozījumus savā kriminālprocesa tiesiskajā regulējumā. Šie risinājumi turklāt ievērojami stiprinās tiesu iestāžu sadarbību, jo samazināsies starp dalībvalstīm pastāvošās atšķirības veidā, kā neaizsargātām aizdomās turētām un apsūdzētām personām tiek nodrošinātas noteiktas tiesības.

5.4. Finansiālā un ekonomiskā ietekme

- 1. risinājums: saistībā ar šo risinājumu nepastāv tūlītējs finanšu slogs.
- 2. risinājums: šī risinājuma radītais finansiālais slogs būs atkarīgs no dalībvalstu īstenošanas līmeņa. Kopējās maksimālās finansiālās izmaksas tiek lēstas aptuveni **20,2 miljoni EUR** apmērā (tiesnešu un policijas darbinieku apmācība, iespējamās izmaksas par pētījumu, semināriem utt.).
- 3. risinājums: paredzams, ka no visiem četriem risinājumiem šī risinājuma kopējās izmaksas būtu **vidējā diapazonā**. Kopējās izmaksas ir **100,1 miljoni euro (bērni) un 40,3 - 72,8 miljoni euro (neaizsargātas pilngadīgas personas)**.
- 4. risinājums: Paredzams, ka no visiem četriem risinājumiem šī risinājuma kopējās izmaksas būtu **visaugstākās**. Kopējās izmaksas ir **164,2 miljoni euro** [182,8 miljoni EUR, ietverot apmācību] (bērni) un **134,4 - 228,9 miljoni euro** [153 - 247,5 miljoni euro, ietverot apmācību] (neaizsargātas pilngadīgas personas).

6. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS UN VĒLAMAIS RISINĀJUMS

1) Bērni

Šī novērtējuma rezultātā kā vēlamais risinājums izvēlēta **direktīva**, kurā **apvienoti 3. un 4. risinājuma elementi**.

Šāda direktīva nodrošinās **minimuma garantijas bērniem, kuri ir aizdomās turētās un apsūdzētās personas kriminālprocesā ES**. Tā būs **juridiski saistoša** dalībvalstīm, un tās īstenošana uzlabos aizsardzības līmeni ES.

Apvienojot 3. un 4. risinājuma elementus, ir ņemti vērā subsidiaritātes un proporcionalitātes apsvērumi un radīta skaidra ES pievienotā vērtība, tā kā tiek stiprināti uz ECTK *acquis* un starptautiskajiem standartiem balstītie minimuma standarti attiecībā uz procesuālajām garantijām bērniem, kuri ir aizdomās turētās vai apsūdzētās personas kriminālprocesā.

Kopējās izmaksas ir 136,2 miljoni euro [154,8 miljoni euro, ietverot apmācību]⁶. Tiktu skartas visas dalībvalstis, taču dažādā mērā. Katras dalībvalsts atsevišķās izmaksas:

⁶ Ietverot apmācības izmaksas

AT 3 564; BE 802; BU 714, CY: 94; CZ: 996; DE: 35 982; DK: 413; EE: 170; EL: 1 042; ES: 2 175; FI: 3 545; FR: 17 950; HU: 667; IE: 1 309; IT: 4 978; LT: 346; LV: 134; LU: 172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷

2) Pilngadīgas personas

Ņemot vērā grūtības noteikt paredzētās iniciatīvas visaptverošu definīciju un līdz ar to piemērošanas jomu, kā arī to, ka attiecībā uz neaizsargātām pilngadīgām personām pastāv mazāk attiecīgu starptautisko standartu un noteikumu, tika izslēgta iespēja veikt juridiski saistošus pasākumus par garantijām neaizsargātām pilngadīgām personām.

Novērtējuma rezultātā kā vēlamais risinājums attiecībā uz neaizsargātām pilngadīgām personām tika izvēlēts **ieteikums**, kurā **apvienoti 3. un 4. risinājuma elementi**.

Apvienojot 3. un 4. risinājuma elementus, ir ņemti vērā subsidiaritātes un proporcionalitātes apsvērumi un radīta skaidra ES pievienotā vērtība, tā kā tiek stiprināti uz ECTK *acquis* un starptautiskajiem standartiem balstītie minimuma standarti attiecībā uz procesuālajām garantijām neaizsargātām pilngadīgām personām, kuras ir aizdomās turētās vai apsūdzētās personas kriminālprocesā.

Kopējās izmaksas ir **70,9 - 133,6 miljoni euro** [89,5-152,2 miljoni EUR, ietverot apmācību]⁸. Tiktu skartas visas dalībvalstis, taču dažādā mērā. Katras dalībvalsts atsevišķās izmaksas (min.-maks.):

AT 847-1 397; BE 1 159-2 289; BU 762-1 554; CY: 82-149; CZ: 1 056-1 940; DE: 8 363-15 367; DK: 4 455-8 818; EE: 136-251; EL: 1 152-2 114; ES: 4 606-8 464; FI: 435-780; FR: 6 384-11 709; HU: 1 021-1 878; IE: 839-1 424; IT: 6 005-10 998; LT: 346-634; LV: 233-425; LU: 49-91; MT: 41-77; NL: 1 342-2 415; PL: 3 197-5 762; PT: 1 080-1 983; RO: 2 190-4 023; SE: 769-1 387; SK: 551-1 009; SI: 205-376; UK: 23 430-45 869⁹

[Šīs izmaksas ir aprēķinātas, pamatojoties uz pieņēmumu, ka ieteikumu īstenos visas dalībvalstis.]

Šajās izmaksās nav ņemti vērā **iespējamie izmaksu ietaupījumi**, kas rastos, samazinot pašreizējās izmaksas saistībā ar pārsūdzībām ECT un valstu tiesās, lietu atkārtotu izskatīšanu, finansiālām kompensācijām un izbeigtu kriminālvajāšanu sakarā ar aizdomās turēto personu tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpumiem. Jo īpaši advokāta obligāta palīdzība uzlabos juridisko aizstāvību, tādējādi samazinot atkārtotas nopratināšanas skaitu un palīdzot racionalizēt izmeklēšanu un lietu izskatīšanu tiesā, kā arī ierobežojot brīvības atņemšanas pasākumus. Ilgtermiņā finansiālajai ietekmei vajadzētu pakāpeniski samazināties, jo būtu uzlabotas neaizsargātu personu procesuālās garantijas un tiktu retāk izmantoti tiesiskās aizsardzības līdzekļi saistībā ar tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpumiem.

7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Transponēšanas termiņš ierosinātajai direktīvai par bērniem būs divi gadi pēc tās stāšanās spēkā. To, kā īstenots ierosinātais ieteikums par neaizsargātām pilngadīgām personām, Komisija novērtētu ne vēlāk kā trīs līdz četrus gadus pēc tā publicēšanas.

Komisija turklāt plāno veikt īpašu empīrisku pētījumu, tā ietvaros pievēršoties datu vākšanai, kad katrs Procesuālo tiesību ceļveža instruments piemērots trīs līdz piecus gadus. Lai gūtu

⁷ Neietverot apmācības izmaksas

⁸ Ietverot apmācības izmaksas

⁹ Neietverot apmācības izmaksas

padziļinātu kvantitatīva un kvalitatīva rakstura vērtējumu par priekšlikumu efektivitāti, attiecībā uz bērniem un neaizsargātām pilngadīgām personām tiks izmantoti īpaši rādītāji.