



Brüssel, 27.11.2013  
SWD(2013) 481 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv  
kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate laste ja haavatavate  
täiskasvanute menetluslike tagatiste kohta**

{ COM(2013) 822 final }  
{ SWD(2013) 480 final }  
{ SWD(2013) 492 final }

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv**

**kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate laste ja haavatavate täiskasvanute menetluslike tagatiste kohta**

**1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS**

**1.1. Üldised probleemid**

**1) Praeguse rahvusvahelise ja Euroopa õigusraamistiku põhjal ei ole laste ja haavatavate täiskasvanute õiglase kohtuliku arutamise seotud õigused piisavalt kaitstud**

Kuigi on olemas Euroopa Liidu põhiõiguste hartast, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ning muudest rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevad ühised põhimõtted ja miinimumnõuded, ei ole haavatavate isikute (st laste ehk alla 18 aasta vanuste isikute ja haavatavate täiskasvanute, nagu vaimse, füüsilise puudega või psühholoogilise häirega isikute<sup>1</sup>) õiglase kohtuliku arutamise seotud õigused kriminaalmenetluse eri etappidel praegu ELis piisavalt tagatud ning ei pruugi seetõttu ära hoida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 rikkumisi.

**2) Stockholmi programmi alusel juba vastu võetud meetmed ei taga lastele ja haavatavatele täiskasvanutele kõikehõlmavat kaitset**

Peale selle ei anna menetlusõigustega seotud meetmed, mis on ELis kooskõlas Stockholmi programmiga<sup>2</sup> juba vastu võetud, piisavaid tagatisi, et haavatavad isikud saaksid kasutada tõhusalt oma õigusi. Ehkki neis nähakse kõikide kahtlustatavate ja süüdistatavate jaoks ette teatavad tagatised, ei võeta neis arvesse kahtlustatavate ja süüdistatavate haavatavate isikute kriminaalmenetluse eri etappidel tekkivaid erivajadusi (nt nende haavatavuse hindamise asjakohased mehhanismid, kohustuslik kaitsja osavõtt, arstiabi, õiguskaitseasutuste töötajatele ja kohtunikele erikoolituse pakkumine jne). Ometi on Stockholmi programmiga ja sellest tuleneva komisjoni tegevuskavaga<sup>3</sup> sõnaselgelt ette nähtud, et tuleks vastu võtta erimeede, et sätestada muude menetlusõigusi käsitlevate meetmete kõrval haavatavate isikute jaoks ühised miinimumeeskirjad. Ilma selliste eeskirjadeta ei oleks kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate isikute kaitse täielik ning Stockholmi programmi ja menetlusõigusi käsitleva tegevuskava<sup>4</sup> eesmäärke ei oleks võimalik täies ulatuses saavutada.

**3) Laste ja haavatavate täiskasvanute ebapiisav kaitse mõjutab vastastikust usaldust ja takistab vastastikuse tunnustamise tõrgeteta toimimist**

Laste ja haavatavate täiskasvanute menetluslike tagatiste asjakohase kaitse puudumine võib kaasa tuua õigusasutuste ebapiisava vastastikuse usalduse, takistades seega kriminaalasjades tehtavat õigusalaalast koostööd. Kuna vastastikuse tunnustamise põhimõte on õigusel rajaneva

<sup>1</sup> Haavatavaid täiskasvanuid ei ole määratletud üheski rahvusvahelises ega Euroopa õigusaktis.

<sup>2</sup> ELT C 115, 4.5.2010, lk 1.

<sup>3</sup> KOM(2010) 171 lõplik, 20.4.2010.

<sup>4</sup> ELT C 295, 4.12.2009, lk 1.

ala nurgakivi, tuleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tõhusa toimimise huvides vastastikust usaldust suurendada. Vastastikuse usalduse õhkkonna loomiseks on liikmesriigid määranud menetlusõigusi käsitlevas tegevuskavas kindlaks meetmed, mida peetakse vajalikuks selleks, et saavutada need vastastikuse usalduse miinimumnõuded. Ettenähtud meetmed hõlmavad erimeetmeid haavatavatele isikutele.

## **1.2. Asjaomaste isikute rühm**

ELis puutub kriminaalõigusega kokku umbes 1 086 000 last, st 12 % kõikidest kriminaalõigusega kokku puutuvatest Euroopa elanikest. Kui vaadata haavatavaid täiskasvanuid, siis 4–8 % kõikidest kriminaalõigusega kokku puutuvatest elanikest võib kannatada mõne tervisekahjustuse all, mis ei lase neil osaleda täiel määral kriminaalmenetluses.

## **1.3. Liikmesriikide ja sidusrühmade reaktsioon**

Liikmesriigid ja sidusrühmad (nt advokatuurid, vabaihendused, pereühendused) rõhutasid selgelt vajadust konkreetsete tagatiste järele haavatavate isikute (eriti laste) jaoks. Nad tõstsid esile rahvusvaheliste nõuete ebapiisava ja ebaühtlase rakendamise ning möödapääsmatu vajaduse luua ELi liikmesriikides ühised miinimumeeskirjad. Ulatuslikult arutati ja toetati kõiki mõjuhinnangus sätestatud tagatise, eriti oluliseks peeti kaitsja kohustuslikku osavõttu. Tehti ettepanek käsitleda lapsi ja haavatavaid täiskasvanuid eraldi, võttes muu hulgas arvesse haavatavate täiskasvanute ühise määratluse puudumist.

## **2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS**

Vaja on ELi meetmeid, mis põhinevad järgmisel kolmel teguril:

1) *Õigusasutuste vastastikuse usalduse suurendamine*. Laste ja haavatavate täiskasvanute puudulik kaitse võib kaasa tuua ka õigusasutuste ebapiisava vastastikuse usalduse, mis kahjustab õigusalast koostööd piiriülestes kriminaalasjades. Stockholmi programmis kutsub Euroopa Ülemkogu komisjoni esitama haavatavate isikute (nii laste kui ka haavatavate täiskasvanute) kaitseks ettepanekuid eritagatiste kohta.

2) *Isikute liikumine*. Lapsed ja haavatavad täiskasvanud võivad sattuda kriminaalmenetlusse väljaspool nende koduliikmesriiki. Nende kahtlustatavate või süüdistatavate vajadustega tuleb tegeleda ELi tasandil.

3) *Rahvusvaheliste nõuete piirid*. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis on üleeuroopalised õiglase kohtuliku arutamise nõuded juba paika pandud, ent nende kohaldamise kontrollimehhanismid ei suuda tagada piisavat ja järjepidevat kaitset ega seda, et konventsioonile alla kirjutanud riigid, sealhulgas ELi liikmesriigid, neid nõudeid piisavalt järgiksid<sup>5</sup>. Pealegi muudab lapsi ja puudega inimesi käsitlevate liidu ratifitseeritud rahvusvaheliste konventsioonide puudulik rakendamine selliste nõuete sidusa kohaldamise ELis ebatõenäoliseks.

---

<sup>5</sup> Isegi piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee korduvad aruanded, mis on väljastatud liikmesriikide valitsustele ning kus neid kutsutakse üles kandma hoolt selle eest, et vahistatud kahtlustatavatele antaks varajases etapis juurdepääs õigusalase nõule, on viinud vaid selleni, et üksnes vähesed liikmesriigid on võtnud vastu sellise teavitamise süsteemi.

### 3. ELI ALGATUSE EESMÄRGID

<b>Eesmärgid:</b>	
<b>Üldeesmärgid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tagada kriminaalmenetluse raames kahtlustatavatele ja süüdistatavatele haavatavatele isikutele peamiste menetlusõiguste tõhus kaitse.</li> <li>▪ Edendada vastastikust usaldust, hõlbustades sellega ELis kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikust tunnustamist ning parandades ELis õigusalaalast koostööd.</li> </ul>
<b>Erieesmärgid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>A:</b> hinnata asjakohaselt kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate ja süüdistatavate haavatavust kohe kriminaalmenetluse alguses ja kogu kriminaalmenetluse jooksul.</li> <li>▪ <b>B:</b> anda kahtlustatavatele või süüdistatavatele haavatavatele isikutele kriminaalmenetluse käigus asjakohaselt abi ning tagada õigus kaitsja kohustuslikule osavõtule, millest ei saa loobuda, et võimaldada neil kriminaalmenetlust mõista ja selles tõhusalt osaleda.</li> <li>▪ <b>C:</b> anda haavatavatele isikutele, eeskätt lastele, teatavad piisavad menetluslikud tagatised, võttes arvesse nende erivajadusi kõikides kriminaalmenetluse etappides (nt politseiküsitlemised, kohtuistungid, kinnipidamine).</li> </ul>
<b>Tegevuseesmärgid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>A.1:</b> kehtestada laste ja haavatavate täiskasvanute haavatavuse hindamiseks asjakohased mehhanismid, mida kohaldatakse kohe kriminaalmenetluse algusest alates kõnealuste isikute esimesest kokkupuutumisest õiguskaitse- või kohtuasutustega.</li> <li>▪ <b>B.1:</b> tagada menetluse ajal lastele ja haavatavatele täiskasvanutele vanemate / seaduslike esindajate või asjakohase täiskasvanu asjakohane abi.</li> <li>▪ <b>B.2:</b> tagada lastele ja haavatavatele täiskasvanutele kohustuslik kaitsja osavõtt kohe kriminaalmenetluse algusest, et võimaldada neil menetluses tõhusalt osaleda.</li> <li>▪ <b>C.1:</b> tagada lastele ja haavatavatele täiskasvanutele asjakohased tagatised, võttes arvesse nende erivajadusi kriminaalmenetluse eri etappides (nt audiovisuaalne salvestamine politseiküsitlemiste ajal, eraelu puutumatus eeskirjade kaitse, eelvangistusega seotud piirangud).</li> </ul>

### 4. POLIITIKAVALIKUD

Üksikasjalikult kaaluti nelja peamist valikuvõimalust:

<b>1. valikuvõimalus</b>	– <b>Hetkeolukorra säilitamine.</b> Selle valikuvõimaluse puhul ELi tasandi
--------------------------	---

<i>status quo</i>	meetmeid ei võeta.
<b>2. valikuvõimalus</b> <b>Madal siduvuse aste</b>	<b>Mitteseadusandlikud meetmed (nn pehme õigus)</b> , millega toetatakse kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate ja süüdistatavate haavatavate isikute õiguste kaitsmist näiteks nende kohtlemise jälgimise ja hindamise, koolitamise ning heade tavade levitamise kaudu.
<b>3. valikuvõimalus</b> <b>Keskmine siduvuse aste</b>	<b>3. valikuvõimalusega</b> kehtestatakse <b>miinimumeeskirjad, et kohaldada</b> kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate ja süüdistatavate haavatavate isikute kaitseks ette nähtud menetluslikke tagatise käsitleva <b>Euroopa Inimõiguste Kohtu õigustiku ja rahvusvaheliste sätete asjakohaseid aspekte.</b>
<b>4. valikuvõimalus</b> <b>Kõrge siduvuse aste</b>	4. valikuvõimalus on <b>kõige kaugeleulatavam ja paljutõotavam võimalus</b> , millega <b>minnakse teatavate tagatiste puhul 3. valikuvõimalusest kaugemale.</b> Nende täiendavate kaitsemeetmete hulka kuulub põhjalik haavatavuse hindamine, (haavatavate täiskasvanute) tõhustatud arstlik kontroll, politseiküsitlemiste audiovisuaalne salvestamine, erikoolituse saanud kohtunikud, võimalus pääseda kinnipidamise ajal ligi haridus- või harrastustegevusele.
3. ja 4. valikuvõimalusele puhul võiks kasutada kas direktiivi või soovitusi. Mõlema valikuvõimaluse elemente võib omavahel kombineerida. On kavas võtta eraldi meetmed: <b>laste jaoks direktiiv ja haavatavate täiskasvanute jaoks soovitus.</b>	

## 5. MÕJUHINNANG

### 5.1. Tõhusus poliitikaeesmärkide saavutamisel

- 1. valikuvõimalus – kahtlustatavate või süüdistatavate haavatavate isikute kaitse jääb sama ebapiisavaks.
- 2. valikuvõimalus – ei innusta liikmesriike probleemidega tegelema, kuivõrd ettekirjutused puuduvad.
- 3. valikuvõimalus – mõju on keskmine, kuna see valikuvõimalus aitab saavutada laste ja haavatavate täiskasvanute eritagatiste üldeesmärke.
- 4. valikuvõimalus – sellega kehtestatakse liikmesriikidele teatavate tagatiste, näiteks haavatavuse hindamise, (haavatavate täiskasvanute) arstliku kontrolli, politseiküsitlemiste, kohtuistungite ja kinnipidamise puhul rangemad eeskirjad ja kõrgem siduvuse aste kui 3. valikuvõimaluse puhul. Vastastikune usaldus ja koostöö paraneb sellega märkimisväärselt.

### 5.2. Mõju põhiõigustele

- 1. valikuvõimalus: haavatavate isikute õiglase kohtuliku arutamisega seotud õiguste kaitse tase jääb ebapiisavaks.
- 2. valikuvõimalus: mõju on piiratud, sest see sõltub suuresti sellest, kuidas liikmesriigid mittedividuud suuniseid kohaldavad.
- 3. valikuvõimalus: mõju põhiõigustele on positiivne. Kui täpsustada, siis liikmesriikide kohustus tagada piisav teave ning vanemate / seaduslike esindajate või asjakohase täiskasvanu abi aitab tagada õigust õiglasele kohtulikule arutamisele; kaitsja kohustuslikul osavõtul on märkimisväärne mõju haavatavate isikute kaitseõigusele. Lisaks edendavad

õiglase kohtuliku arutamise seotud õigusi teatavad tagatised, mis seonduvad politseiküsitlemiste, kohtuistungite ja kinnipidamisega.

- 4. valikuvõimaluse mõju põhiõigustele on nelja valikuvõimaluse suurim: haavatavate isikute põhjalik hindamine võimaldaks käsitleda nende isikute erivajadusi; arstlik kontroll tagaks haavatavate isikute isikupuutumatus; hulk eritagatise on ette nähtud seoses politseiküsitlemistega (nt audiovisuaalne salvestamine), kinnipidamisega (piiramine, proportsionaalsus) ja kohtuistungitega (nt kohtunikele erikoolituse pakkumine, eraelu puutumatus eeskirjade kaitse).

### 5.3. Mõju siseriiklikele õigussüsteemidele

- 1. valikuvõimalus: erinevused liikmesriikide süsteemide vahel säilivad või isegi suurenevad.
- 2. valikuvõimalus: üldine mõju on piiratud, sest see poliitikavalik ei pruugi anda oma mittedivulga olemuse tõttu märkimisväärsed tulemusi.
- 3. ja 4. valikuvõimaluse mõju liikmesriikide õigussüsteemidele on positiivne, sest nendega suurendatakse õiguskindlust, kehtestades kõikides ELi liikmesriikides kahtlustatavate ja süüdistatavate haavatavate isikute kaitseks ühiselt kokku lepitud miinimumnõuded. Kõik liikmesriigid oleksid kohustatud tegema oma riigi kriminaalmenetlusseadustesse muudatusi. Nende valikuvõimalustega edendatakse ka märkimisväärselt õigusalaalast koostööd, kuna liikmesriikide erinevused kahtlustatavatele ja süüdistatavatele haavatavatele isikutele teatavate õiguste andmisel vähenevad.

### 5.4. Finants- ja majanduslik mõju

- 1. valikuvõimalus: selle valikuvõimalusega ei kaasne mingit otsest finantskoormust.
- 2. valikuvõimalus: sellest valikuvõimalusest tulenev finantskoormus sõltub valikuvõimaluse rakendamise tasemest liikmesriikides. Maksimaalne rahaline kogukulu oleks hinnangute kohaselt umbes **20,2 miljonit eurot** (kohtunike ja politseinike koolitamine ning võimalikud õppega, õpikodadega seotud jms kulud).
- 3. valikuvõimalus: kogukulud jääksid eeldatavasti nelja valikuvõimaluse **keskmisele tasemele**. Kogukulud ulatuvad **100,1 miljoni euroni (laste puhul)** ja **40,3–72,8 miljoni euroni (haavatavate täiskasvanute puhul)**.
- 4. valikuvõimalus: kogukulud oleksid eeldatavasti nelja valikuvõimaluse suurimad. Kogukulud ulatuvad **164,2 miljoni euroni [koos koolitusega 182,8 miljonit] (laste puhul)** ja **134,4–228,9 miljoni euroni [koos koolitusega 153–247,5 miljonit eurot] (haavatavate täiskasvanute puhul)**.

## 6. VALIKUVÕIMALUSTE VÕRDLEMINE / EELISTATUD VALIKUVÕIMALUS

### 1) Lapsed

Hindamise tulemusel on laste puhul valitud eelistatud võimaluseks **direktiiv**, kus on **kombineeritud 3. ja 4. valikuvõimaluse elemendid**.

Selles direktiivis sätestatakse **ELis kriminaalmenetluse raames kahtlustatavatele ja süüdistatavatele lastele miinimumtagatised**. Direktiiv on liikmesriikidele **õiguslikult siduv** ja rakendamisel edendatakse sellega ELis kaitse taset.

3. ja 4. valikuvõimaluse elementide kombineerimisel võetakse arvesse subsidiaarsust ja proportsionaalsust ning sellel on selge ELi lisaväärtus, kuivõrd sellega tugevdatakse kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslike tagatistega seotud miinimumnõudeid, mis põhinevad Euroopa Inimõiguste Kohtu õigustikul ja rahvusvahelistel nõuetel.

**Kogukulud ulatuvad 136,2 miljoni euroni** [koos koolitusega 154,8 miljonit eurot]<sup>6</sup>. Meetmed mõjutavad kõiki liikmesriike, ent erineval määral. Kogukulud on liikmesriikide kaupa järgmised:

**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:** 45 907<sup>7</sup>.

## 2) Täiskasvanud

Kuna haavatavate täiskasvanute üldist määratlust ja sellest tulenevalt kavandatava algatuse reguleerimisala on keeruline kindlaks määrata ning kuna haavatavaid täiskasvanuid käsitlevaid asjakohaseid rahvusvahelisi nõudeid ja sätteid on vähem, on haavatavate täiskasvanute tagatiste kohta õiguslikult siduva meetme võtmine välistatud.

Hindamise tulemusel on valitud haavatavate täiskasvanute puhul eelistatud valikuvõimaluseks **soovitus**, kus on **kombineeritud 3. ja 4. valikuvõimaluse elemendid**.

3. ja 4. valikuvõimaluse elementide kombineerimisel võetakse arvesse subsidiaarsust ja proportsionaalsust ning sellel on selge ELi lisaväärtus, kuivõrd sellega tugevdatakse kriminaalmenetluse raames kahtlustatavate või süüdistatavate haavatavate täiskasvanute menetluslike tagatistega seotud miinimumnõudeid, mis põhinevad Euroopa Inimõiguste Kohtu õigustikul ja rahvusvahelistel nõuetel.

Kogukulud jäävad vahemikku **70,9–133,6 miljonit eurot** [koos koolitusega 89,5–152,2 miljonit eurot]<sup>8</sup>. Meetmed mõjutavad kõiki liikmesriike, ent erineval määral. Kogukulud on liikmesriikide kaupa järgmised (miinimum–maksimum):

**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:** 23 430–45 869<sup>9</sup>.

[Nende kulude arvutamisel on lähtutud eeldusest, et soovitus kohaldavad kõik liikmesriigid.]

Nende kulude puhul ei ole arvesse võetud **võimalikku kulude kokkuhoidu**, mis tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu ja siseriiklike kaebuste, kohtuasjade uuesti läbivaatamise, rahaliste hüvitiste ning kahtlustatavate õiglase kohtuliku arutamise seotud õiguste rikkumise tõttu katkestatud menetluste praeguste kulude vähenemisest. Eelkõige parandatakse õiguskaitset kaitsja kohustusliku osavõtuga, millega vähenevad korduvülekuulamised ning aidatakse ühtlustada uurimisi ja istungeid ning vähendada vabadust piiravaid meetmeid. Finantsmõju peaks pikas perspektiivi järk-järgult vähenema, sest haavatavate isikute menetluslikud tagatised paranevad ning hüvitisi õiglase kohtuliku arutamise seotud õiguste rikkumiste eest hakatakse maksma vähem.

<sup>6</sup> Hõlmab koolituskulusid.

<sup>7</sup> Ei hõlma koolituskulusid.

<sup>8</sup> Hõlmab koolituskulusid.

<sup>9</sup> Ei hõlma koolituskulusid.

## **7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE**

Liikmesriikidel on aega lapsi käsitleva kavandatava direktiivi ülevõtmiseks kaks aastat alates selle jõustumisest. Haavatavaid täiskasvanuid käsitleva kavandatava soovitusel hindab komisjon selle rakendamist hiljemalt 3–4 aastat pärast selle avaldamist.

Peale selle näeb komisjon ette, et 3–5 aastat pärast iga menetlusõiguste tegevuskava vahendi kohaldamist tuleks korraldada spetsiaalne empiiriline uuring rõhuasutusega andmete kogumisel. Selleks et saada ettepanekute tõhususe kohta põhjalik kvantitatiivne ja kvalitatiivne ülevaade, kasutatakse laste ja haavatavate täiskasvanute jaoks spetsiaalseid näitajaid.