

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 8.7.2009
SEK(2009) 916

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT,

mis on lisatud dokumendile:

Ettepanek:

NÕUKOGU RAAMOTSUS

õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

{KOM(2009) 338 lõplik}
{SEK(2009) 915}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

KOKKUVÕTE

1. ÜLDINE TAUST

Süüdistatava ja kahtlustatava õigus õiglasele kohtulikule arutamisele on põhiõigus, mida Euroopa Liit järgib kui üldpõhimõtet Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 2 alusel. Õigusala töötajad ja liikmesriigid on nõus, et vastastikuse usalduse aluseks on see, et liikmesriigi kriminaalõiguse süsteemiga nähakse kahtlustatavatele ja süüdistatavatele rahvusest olenemata ette minimaalsed tagatised. Selle valdkonna meetmed olid Haagi programmis prioriteetsed. Komisjoni 2009. aasta õigusloome ja töökavas on ette nähtud uus ettepanek. Mõjuhinnangus on analüüsitud valikuid selle ettepaneku koostamiseks.

2. POLIITILISED VOLITUSED, ÕIGUSLIK ALUS JA ARUTELU HUVITATUD ISIKUTEGA

Kaitseõigused olid konkreetselt nimetatud Tampere ülemkogu järeldustes ja need on alati moodustanud osa ELi vastastikuse tunnustamise tegevuskavast. Vastu on võetud arvukalt õigusakte uurimise ja vastutusele võtmise lihtsustamiseks ja kiirendamiseks piiriülestes kohtuasjades. Siiani puudub siiski õigusakt, millega parandada piiriülese menetluse osaliste õiguslikku olukorda. Tasakaalu puudumine mõjutab halvasti liikmesriikidevahelist usaldust, mis omakorda nõuab ELi meetmeid.

Pärast 2003. aasta rohelist raamatut menetluslike tagatiste kohta võttis komisjon aprillis 2004 vastu asjakohase raamotsuse ettepaneku. Kokkulepet ei saavutatud ja ettepanek jäeti kõrvale. Komisjoni ettepaneku aluseks oli Euroopa Liidu lepingu artikli 31 lõike 1 punkt c. Nõukogu õigustalitus esitas arvamuse, millega kinnitati õigusliku aluse sobivust.

Komisjon korraldas ekspertide kohtumised 26. ja 27. märtsil 2009. Suurem osa eksperte pooldas õigusakti vastuvõtmist koos muude meetmetega. Absoluutne enamus oli vastu ettepaneku piiramisele piiriüleste kohtuasjadega. Mõjuhinnangut arutati kahel talitustevahelise juhtrühma koosolekul. Mõjuhinnangu koostamisel kasutas komisjon mitut täiendavat teabeallikat, sealhulgas viit uuringut.

3. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Probleem kätkeb endas õiguslikke ja sotsiaalseid aspekte ning selle saab kokku võtta järgmiselt:

- Tihenened liikumine ELis, aegunud sätted ja rahvusvaheliste normide (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon) ebajärjekindel kohaldamine liikmesriikides.
- Kinnipidamised, mille järel isik antakse üle Euroopa vahistamismääruse alusel, jäävad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 reguleerimisalast välja, sest nende puhul on tegemist väljaandmisega.

- Vastastikune tunnustamine toimib tõhusalt ainult siis, kui liikmesriigid on veendunud, et kohtuotsuseid käsitletakse muudes liikmesriikides õiglaselt.
- Kodanikud ja õigusala töötajad leiavad, et muude liikmesriikide kohtusüsteemid ei ole õiglasel ja et nad ei suuda saavutada rahvusvahelisel tasandil õiguskaitset, sest Euroopa Inimõiguste Kohus on kaebustega ülekoormatud.
- Osa sellest probleemist moodustab asjaolu, et süüdistataval ei ole juurdepääsu asjakohasele suulise ja kirjaliku tõlke teenusele.

4. VAJADUS ELI TEGEVUSE JÄRELE

Brüsseli Vaba Ülikooli uuringus leiti, et vastastikuse usalduse puudumine vähendab vastastikuse tunnustamise meetmete tõhusust. Kui puuduvad asjakohased nõuded kaitsmaks süüdistatava õigust saada menetlusest aru, on oht, et eespool osutatud tasakaalu puudumine süüdistaja ja süüdistatava vahel süveneb veelgi ja võib osutada ELis õigusemõistmise huvidega vastukäivaks.

Liikmesriigid on praeguseks täitnud erineval määral kohustust tagada õiglane kohtulik arutamine, mis tuleneb peamiselt siseriiklikust õigusest ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, ning see on tekitanud lahknevusi õiguslike tagatiste osas. EL saaks õigusaktidega täpsustada õiguslikku kohustust tagada õiglane kohtulik arutamine ELi kriminaalõiguses.

5. EESMÄRGID

Üldeesmärk on suurendada vastastikust usaldust, et kohaldada vastastikuse tunnustamise põhimõtet paremini. Suurenenud vastastikuse usalduse abil peaksid ELi vastastikuse tunnustamise õigusaktid paremini toimima hakkama.

Üldeesmärgist tulenevad järgmised konkreetset eesmärgid:

- 1) sätestada menetlusõiguste ühised miinimumnõuded kõikides menetlustes, sealhulgas Euroopa vahistamismääruse alusel toimivas väljaandmises;
- 2) tagada kodanike teavitamine sellest, kuidas nad saaksid kasutada nimetatud ühiseid miinimumnõudeid enda huvides kõikjal ELis.

6. POLIITIKAVALIKUD

1: Praeguse olukorra säilitamine

Kui ELi meetmeid ei võeta, peaks olukord arenema edasi nii, nagu 4. jaos kirjeldatud. Selle valiku aluseks on eeldus, et liikmesriigid peavad järgima Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja nägema ette minimaalsed tagatised siseriiklikes kohtumenetlustes.

2: Õigusloomega mitteseotud meetmete edendamine (hea tava)

Võiks võtta meetmeid liikmesriikide hea tava vahetamiseks ja ELi suuniste väljatöötamiseks. Selle valikuga suurendatakse teadlikkust Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni nõuete kohta, levitades ja soovitades tava, mis aitaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgida. Õigusnormide ühtlustamist ei toimuks.

3: Uus õigusakt kõikide õiguste kohta

Selle valiku edukaks rakendamiseks oleks vaja uut lepingut selgesõnalise õigusliku aluse ja erineva (ühenduse õiguse tavapärase) õigusloomemenetlusega. Kui õigusakt vastu võetakse, aitaks selle rakendamine liikmesriikides, komisjonipoolne kontroll ja Euroopa Kohtusse pöördumise võimalus saada üle erinevustest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgimisel. Võib vaja minna ka praktilisi meetmeid vastastikuse usalduse suurendamiseks.

4: Piiriüleste kohtuasjadega piiratud meede

See valik oleks selgelt esimene samm edasi. Kui see edukaks osutub, aitaks see suurendada vastastikust usaldust ja saada üle vastumeelsusest edasiste õigusaktide vastuvõtmise vastu. See oleks vaja siiski hoolikalt läbi mõelda, et käsitleda asjakohaselt piiriülestes menetlustes ja siseriiklikes menetlustes osalevate kahtlustatavate võimalikku diskrimineerimist.

5: Järkjärguline lähenemisviis: kõigepealt meetmed suulisele ja kirjalikule tõlkele juurdepääsu kohta

See tähendaks uut raamotsust, millega nõutakse liikmesriikidelt ainult suulisele ja kirjalikule tõlkele juurdepääsu miinimumnõuete kehtestamist. Õigused peaksid kehtima iga isiku suhtes, keda kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteo toimepanekus alates hetkest, mil liikmesriigi pädevad asutused on talle teatanud, et teda kahtlustatakse kuriteo toimepanekus, kuni tema suhtes kohtuotsuse tegemiseni. Selle valiku reguleerimisala oleks erinev ja võiks näha ette kõnealuse kahe õiguse kohaldamise kas a) piiriülestes kohtuasjades või b) kõikides kohtuasjades.

7. POLIITIKAVALIKUTE MÕJU ANALÜÜS

1 Praeguse olukorra säilitamine

ELi meetmete võtmata jätmine kõnealuses valdkonnas hakkab lõppkokkuvõttes aeglustama kriminaalasjades tehtavas õigusalasises koostöös saavutatud edusamme ja seega ühise vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ala rajamist.

2 Hea tava

Positiivne mõju: head tava käsitlevate soovituste tulemusel võiks olukord paraneda, kui liikmesriigid otsustavad soovitusi järgida. Negatiivne mõju: suur osa ettepanekust kordab Euroopa Nõukogu soovitustes esitatut ja ekspertide pakutut, kuid seda ei ole rakendatud. See valik võib valmistada pettumuse ka Euroopa Parlamendile, sidusrühmadele ja mitmele liikmesriigile, kes soovivad siduvat õigusakti.

3 Uus õigusakt kõikide õiguste kohta

Positiivne mõju: Selline raamotsus suurendaks õiguskindlust liikmesriikide hulgas. Tegemist oleks siduva õigusaktiga, mis suurendab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgimist õiglase kohtuliku arutamise tagamisel. Õiguste koos käsitlemine osana paketist tähendab seda, et jääb vähem aega igale õigusele, mõju on nõrgem ja tehakse järeleandmisi. Kui Lissaboni leping jõustub, ei ole ühehäälsust enam vaja.

4 Vaid piiriülesed kohtuasjad

Piiriülese kohtuasja kindlat määratlust ei ole. Liikmesriigid ei soovi määratleda piiriülest kohtuasja ega võtta vastu õigusakte, mille puhul oleks määratlust tarvis.

Selle valiku majanduslik mõju oleks kahetine: 1) teenuste loomise kulude tekkimine õiguste tagamiseks ja 2) edasikaebuste kulude vähenemine. Selle valiku võimalik oht oleks vastastikuse usalduse vähenemine, sest võib jääda mulje, nagu oleks tegemist kaheastmelise kohtusüsteemiga – üks siseriiklike ja teine piiriüleste kohtuasjade jaoks. Positiivne mõju: see vastaks nende liikmesriikide ootustele, kes on palunud meetme piiramist piiriüleste kohtuasjadega. Negatiivne mõju: piiratud reguleerimisalaga meede tekitaks segadust, sest liikmesriigid saavad sama kohtuasja kirjeldada või liigitada piiriülese või siseriiklikuna. Täitmine: liikmesriikidel oleks tegelikkuses raskusi kohtuasjade liigitamisega, nii et vigu/vaidlusi tekiks kindlasti.

5 Järgjärguline lähenemisviis

Selle valiku majanduslik mõju oleks samuti kahetine nagu piiriülese valiku puhul. Positiivne mõju: selline meede parandaks suulise ja kirjaliku tõlke kvaliteeti ja pakkumist. See aitaks arendada vastastikust usaldust. Sellega tagataks õiglane kohtulik arutamine asjades, kus kahtlustatav ei mõista kriminaalmenetluse keelt, omi õigusi ega tema vastu esitatud süüdistust täies ulatuses. Negatiivne mõju: sellega tekitatakse rahaline ja halduskoorem liikmesriikidele, kes ei paku praegu õigusosalase suulise ja kirjaliku tõlke koolitust. Oleks tarvis hinnata/jälgida korrast kinnipidamist, mis oleks ka koormav.

Märtsis 2009 toimunud ekspertide koosolekul tervitasid eksperdid, sealhulgas liikmesriikide esindajad entusiastlikult soovitusi tegelda esialgu vaid selle õigusega. Märtsis 2009 avaldas suulise tõlke peadirektoraat mitmekeelsuse ja tõlkide koolituse mõttekoja lõpparuande. Soovitused oleksid aluseks tulevasele hea tava juhendile.

8. VALIKUVÕIMALUSTE VÕRDLUS

+++ Tähistab suurt positiivset mõju

0 Tähistab mõju puudumist

--- Tähistab suurt negatiivset mõju

Valik	Tõhusus võrreldes muude kehtivate ELi poliitika-eesmärkidega ja vastavus neile		Mõju ühiskonnale ja põhiõigustele	Tõhusus	Poliitiline teostatavus
	Menetlusõiguste miinimumnõuete kehtestamine kriminaalmenetluses	Tagada kodanike teavitamine miinimumnõuetest tuleneva kaitse kohta			
1. Praeguse olukorra säilitamine – ELi tasandil meetmeid ei võeta	0 Ühtegi eesmärki ilma ELi meetmeteta ei täidetaks		0 Tasakaalu puudumine õiguste ja õiguslase koostöö vahel võib kahjustada õigust ja vastastikust usaldust ELis.	0 Liikmesriikidele kulusid ei teki	Euroopa Parlament ja suurem osa liikmesriike ootab ELi meetmeid
2. Õigusloomega mitte seotud meede, millega esitatakse ELi hea tava	+	++ Hästi korraldatud üle-euroopaline teabekampaania võib suurendada teadlikkust Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohastest õigustest ja sellest, mida teha siis, kui neid õiguseid ei järgita.	+	-	Kõik liikmesriigid on nõus, et on vaja mõningaid õigusloomega mitte seotud meetmeid. Kogemus näitab, et mittesiduvaid suuniseid ei järgita järjekindlalt.

Valik	Tõhusus võrreldes muude kehtivate ELi poliitika-eesmärkidega ja vastavus neile		Mõju ühiskonnale ja põhiõigustele	Tõhusus	Poliitiline teostatavus
	Menetlusõiguste miinimumnõuete kehtestamine kriminaalmenetluses	Tagada kodanike teavitamine miinimumnõuetest tuleneva kaitse kohta			
3. Esitada uuesti 2004. aasta õigusakt kõikide õiguste kohta	+++ Sätetatakse terviklikud ühised nõuded.	+ Terviklik õigusakt ilma toetavate meetmeteta ei suurendaks üldsuse teadlikkust, kuid tõmbaks riigi meedia tähelepanu vastuolulistele küsimustele.	+++ Kõikidele süüdistatavatele tagatakse õigused Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel. Loodaks alus vastastikusele usaldusele kõikjal ELis. Kohtuliku arutamise olemuse mõistmine julgustaks rohkem kodanikke vaba liikumise õigust kasutama.	--- Kulud eeldatavalt väga suured, eelkõige seoses õigusabiga nendes liikmesriikides, kes seda praegu ei paku.	Vastu hääletaksid need 6 liikmesriiki, kes selle ettepaneku 2006. aastal tagasi lükkasid. Lissaboni leping võimaldaks praeguse (2004. aasta) ettepaneku vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega ja oleks võimalus jääda rakendamisest kõrvale.
4. Kõiki õigusi käsitlev õigusakt, mis piirduks piiriüleste kohtuasjadega.	++ Sätetatakse piiratud ühised nõuded, kuid mitte kõikide kodanike jaoks, keda kuriteos süüdistatakse.	- Toetavate meetmeta ei suurendataks üldsuse teadlikkust. Riigi meedia tähelepanu, mis võib olla vaenulik asjaolu suhtes, et tagatakse õigused vaid piiriüleste kohtuasjade osalistele. Samuti võimalik küsimuse eksitav kajastamine.	- Süüdistatavatele tagatakse samad õigused olenemata sellest, millises ELi liikmesriigis nad vahistatakse. Oht, et tekib kaks liiki süüdistatavaid: ühed piiriülestes ja teised siseriiklikes kohtuasjades, viib diskrimineerimiseni, mis võib positiivse mõju	-- Kulud sõltuvad piiriüleseks peetavatest kohtuasjadest ja erinevad liikmesriigiti. Statistikat selle kohta ei ole. Kulud eeldatavalt siiski kõrged.	Piiriüleste kohtuasjade määratlemine tekitab ilmselt vaidlusi, eriti kuna see võib viia positiivse diskrimineerimiseni põhiõiguste puhul. Tõenäoliselt ei osutu kolmandast valikust aktsepteeritavamaks.

Valik	Tõhusus võrreldes muude kehtivate ELi poliitika-eesmärkidega ja vastavus neile		Mõju ühiskonnale ja põhiõigustele	Tõhusus	Poliitiline teostatavus
	Menetlusõiguste miinimumnõuete kehtestamine kriminaalmenetluses	Tagada kodanike teavitamine miinimumnõuetest tuleneva kaitse kohta			
			üles kaaluda.		
5a. Raamotsus, mis piirdub õigusega suulisele ja kirjalikule tõlkele ainult piiriülestes kohtuasjades.	+	Piiratud ühised nõuded valdkonnas, kus neid kõige olulisemaks peetakse, aga mitte kõikide kodanike jaoks, keda kuriteos süüdistatakse. Näitaks saavutatud edu ja põhineks järkjärgulisel lähenemisviisil.	-	-	Suurem osa liikmesriike peaks eeldatavalt toetama, kui jõutakse kokkuleppele piiriülese kohtuasja määratluses. See vastaks proportsionaalsuse nõuetele, sest meede ei läheks lepingu eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. See vastaks ka subsidiaarsuse põhimõttele, sest ei sekkutaks puhtalt siseriiklikesse kohtuasjadesse.
5b. Raamotsus, mis piirdub õigusega suulisele ja kirjalikule tõlkele kõikides kohtuasjades.	++	Piiratud ühised nõuded valdkonnas, kus neid kõige vajalikumaks peetakse.	0	+	Suurem osa liikmesriike toetaks meetmeid selles valdkonnas.
		Ilmselt ei suurendaks teadlikkust ilma toetavate meetmeteta.	+	--	Suurte liikmesriikide puhul (allikas Ühendkuningriik) oleksid asjakohasele suulisele tõlkele juurdepääsu kulud umbes 40 miljonit eurot aastas. Kirjaliku tõlke kulud erinevad vastavalt liikmesriikides kehtivatele

Valik	Tõhusus võrreldes muude kehtivate ELi poliitika-eesmärkidega ja vastavus neile		Mõju ühiskonnale ja põhiõigustele	Tõhusus	Poliitiline teostatavus
	Menetlusõiguste miinimumnõuete kehtestamine kriminaalmenetluses	Tagada kodanike teavitamine miinimumnõuetest tuleneva kaitse kohta			
				üldistele hindadele.	

Järkjärgulise valiku kokkuvõte

Eesmärkide asjakohasus	Mõju ühiskonnale ja põhiõigustele	Kulud	Poliitiline teostatavus ja sidusrühmade arvamus
Vastab täielikult eesmärkidele, kui liikmesriigid suuniseid järgivad	Piiratud ühised nõuded valdkonnas, kus neid kõige vajalikumaks peetakse. Näitaks saavutatud edu ja põhineks järkjärgulisel lähenemisviisil.	<p>Kulud sõltuvad piiriüleseks peetavatest kohtuasjadest ja erinevad liikmesriigiti.</p> <p>Asjakohasele suulisele tõlkele juurdepääsu kulud suurte liikmesriikide (Ühendkuningriik) jaoks oleksid umbes 40 miljonit eurot aastas. Kirjaliku tõlke kulud erinevad vastavalt liikmesriikides kehtivatele üldistele hindadele.</p> <p>Toetavate meetmete kulud sõltuvad rakendamise viisist. Peamine kulu on</p>	Nagu eespool selgitatud, soovib suurem osa liikmesriike õigusakti koos toetatavate meetmetega.

		koolitus, mille võiksid kanda koolitavad. Ühendkuningriigi valitsus pakub igale kolledžile umbes 5000 euro suurust toetust.	
--	--	---	--

9. JÄRKJÄRGULISE LÄHENEMISVIISI ÜKSIKASJAD

See valik võimaldaks järkjärgulist lähenemisviisi, mille alusel saaks koostada pikaajalise tegevuskava menetlusõigusi käsitlevate õigusaktide järkjärguliseks ühtlustamiseks. See lähenemisviis ei sõltuks Lissaboni lepingust nii palju kui kolmas valik.

See valik aitaks parandada suulise ja kirjaliku tõlke kvaliteeti ja pakkumist, mis omakorda aitaks kaasa vastastikuse usalduse loomisele. Sellega tagatakse õiglane kohtulik arutamine asjades, kus kahtlustatav ei mõista menetluskeelt, omi õigusi ega tema vastu esitatud süüdistust täies ulatuses. Valikuga tekitatakse täiendav rahaline ja halduskoorem liikmesriikidele, kes ei paku praegu õiguslase suulise ja kirjaliku tõlke koolitust.

Vastastikuse usalduse seisukohalt on väga oluline pidada kinni õigusest suulisele ja kirjalikule tõlkele, kuid sellest ei piisa. Tegemist on siiski tähtsa õigusega, mis võimaldab kasutada oma õigusi, näiteks õigust õigusabile või õigust saada teavet oma õiguste kohta. Menetlusest aru saamine on eeltingimus selleks, et kasutada õigust õiglasele kohtulikule arutamisele.

10. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Iga komisjoni ettepanekuga kehtestatakse liikmesriikidele kohustus esitada komisjonile kindlaksmääratud aja jooksul teave rakendusaktide kohta koos vastavustabeliga. Komisjon koostab seepeale rakendusaruande, milles märgitakse, kas liikmesriik on täitnud kohustust võtta üle raamotsus. Täitmise hindamise näitajad võiksid olla järgmised: koolituste pakkumine, registri kehtestamine ja arvandmete olemasolu sertifitseeritud suulise ja kirjalike tõlkide kohta. Võiks kasutada eurobaromeetri uuringut, et jälgida, kas avalik arvamus ELi kohtusüsteemi õigluse kohta on paranenud.