



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 8.6.2011
SEK(2011) 687 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Accompanying document to the

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja õigust teatada kinnipidamisest

{KOM(2011) 326 lõplik}
{SEK(2011) 686 lõplik}

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Mõjuhindang hõlmab meedet, mis käsitleb kahtlustatavate või süüdistatavate õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja õigust teatada kinnipidamisest kolmandale isikule. Selle meetme eesmärk on kehtestada miinimumeeskirjad, mis reguleerivad kõikjal Euroopa Liidus õigust kaitsjale ja õigust teatada kinnipidamisest.

Probleemid

Mõjuhindangus välja toodud põhiprobleemideks on 1) ebapiisav vastastikune usaldus liikmesriikide õigusasutuste vahel ja 2) põhiõiguste ebapiisav kaitse kriminaalmenetlustes Euroopa Liidus. Konkreetne probleem seisneb selles, et mitmes liikmesriigis ei ole asjaomasel isikul alati võimalik kaitsjat kasutada ega kinnipidamisest teatada. Seda esineb mitmel kujul. Mitmes liikmesriigis ei ole kahtlustataval praegu õigust kohtuda kaitsjaga enne politseiülekuulamist ja/või kasutada kaitsja abi politseiküsitluse ajal. Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et kahtlustataval on õigus kohtuda kaitsjaga kohe politseiküsitluse algusest alates ja lasta kaitsjal mängida olulist rolli enda kaitsmisel küsitluse ajal (Salduz vs. Türgi, Brusco vs. Prantsusmaa). Liikmesriigiti on erinevusi võimalustes loobuda õigusest kaitsjale. Ilma kaitsja kohalolekuta kogutud tõendite staatus on liikmesriigiti erinev. Lõpuks ei ole Euroopa vahistamismääruse menetluste puhul ELi eeskirju, mis reguleeriks nende isikute tasuta õigusabi, kes on tagaotsitavad nii määruse teinud kui ka seda täitvas liikmesriigis, mis õõnestab usaldust veelgi. Nende kohta on mõjuhindangus toodud ka mitmeid näiteid. Kinnipidamisest teatamise õiguse kohta tegi Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee riikide külastamise käigus kinnipeetavatega toimunud kohtumiste alusel kindlaks olukorrad, kus seaduses on õigus kinnipidamisest teatada küll kehtestatud, kuid tegelikkuses seda võimalust kinnipeetule ei pakuta või pakutakse suure viivitamisega (sageli alles teatavasse etappi jõudes, nt alles kohtuniku ette jõudes). Samuti tegid nad kindlaks mitmeid olukordi, kus kinnipeetavale ei antud mingit tagasisidet tema poolt nimetatud isikuga ühendusevõtmise tulemuste kohta.

Subsidiaarsus. Vajalikuks peetakse ELi tasandi meedet. Seda tingib probleemi piiriülene mõõde, mis johtub kodanike, sealhulgas kurjategijate liikuvusest, puudustest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning Piinamise tõkestamise Euroopa konventsiooni jõustamismehhanismides ning juurdepääsust mitmele õiguskaitsemehhanismile, mis kaasneksid ELi meetmega.

Eesmärgid

Mis tahes ELi tasandil võetud meetme puhul, mis käsitleb õigust kaitsjat, tuleks saavutada järgmised üld- ja konkreetsed eesmärgid:

Üldeesmärgid	<ul style="list-style-type: none">• Parandada õigusala koostööd Euroopas Liidus.• Tagada igale isikule piisav põhiõiguste kaitse kriminaalmenetlustes.
Konkreetsed eesmärgid	<ul style="list-style-type: none">• Vähendada viivitustega, keeldumistega, edasikaebamistega kaasnevaid kulusid seoses õiguslase koostöö taotluste täitmisega.• Tagada, et kahtlustatav või süüdistatav saaks kriminaalmenetluse käigus kasutada piisavalt kaitsjat.• Tagada, et kahtlustatav või süüdistatav, kellelt on võetud vabadus,

	saaks teatada faktist, et temalt on võetud vabadus, enda poolt määratud kolmandale isikule.
--	---

Valikud

Mõjuhindangus analüüsiti järgmisi valikuid.

- **1. poliitikavalik.** Jätkata vanamoodi. ELi tasandil meetmeid ei võeta.
- **2. poliitikavalik.** Soovitus hea tava kohta, mis käsitleb kahtlustatava või süüdistatava õigust kaitsjale ja õigust teatada kinnipidamisest.
- **3. poliitikavalik.** Direktiiv, milles sätestatakse miinimumeeskirjad, mis hõlmavad kaitsja kasutamist käsitleva Euroopa Inimõiguste Kohtu *acquis'* kohaldamist (s.t *konventsioon ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika*) ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee kinnipidamisest teatamist käsitlevaid soovitusi, ja tugevdaks vastastikuse tunnustamise vahendite kohaldamist.
 - See poliitikavalik reguleeriks viite kaitsja kasutamist ja isiku kinnipidamisest teatamise õiguse konkreetset aspekti, ning tagaks eelkõige kaitsja kiire kasutamise, täpsustaks selle sisu ja õiguse kinnipidamisest teatamise kohta tagasisidet saada, annaks loobumisõiguse ja kehtestaks õiguskaitsemeetmed ja kohaldaks Euroopa vahistamismääruse menetlusi nii vahistamismääruse teinud kui ka seda täitvas riigis.
- **4. poliitikavalik.** Direktiiv, milles kohaldatakse Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee kinnipidamisest teatamist käsitlevaid soovitusi ning kehtestatakse eeskirjad, mis lähevad kaitsja kasutamist käsitleva Euroopa Inimõiguste Kohtu *acquis'*st kaugemale, ja tugevdatakse vastastikuse tunnustamise vahendite kohaldamist.
 - Lisaks 3. valiku all kirjeldatule (pakkudes samal ajal sama õigust teatada kinnipidamisest) tagatakse selle valikuga, et kaitsja kasutamist võimaldatakse enne mis tahes politseiküsitlust (mitte selle ajal). Selles kehtestatakse kohustus tagada kaitse läbivalt ning keelatakse kaitsja kasutamise õigust rikkudes kogutud tõendite kasutamine.

MÕJU

Tõhusus eesmärkide saavutamisel:

- **1. poliitikavalik.** Kuna liikmesriigid rakendavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitusi erinevalt, ei ole kahtlustatavate kaitse tase praegu piisav. Pealegi ei hõlma Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja sellega seotud kohtupraktika teatavaid aspekte, nt Euroopa vahistamismääruse menetlusi, mis on õiglase kohtuliku arutamise tagamisel kesksel kohal.
- **2. poliitikavalik.** Ei ole kindel, et liikmesriigid, eelkõige need, kes ei täida praegu Euroopa Inimõiguste Kohtu miininõudeid ega Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitusi, rakendaksid täies ulatuses soovitust, mis ei ole siduv.
- **3. poliitikavalik.** Sellel valikul on seadusandliku vahendi kõik tugevad küljed (siduv, kõrge jõustamismäär). See on eelkõige kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu *acquis'*ga

ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitusetega ning sellega parandatakse õigusala koostööd allpool esitatud konkreetsete meetmetega.

1. **Ajaline ulatus.** Tagada võimalus kasutada kaitsjat alates esimesest politseiküsitlusest ja teatada kinnipidamisest.
 2. **Sisuline reguleerimisala.** Nõustamistegevuse konkreetne reguleerimine ja teatamisõiguse parandamine, sätestades tagasiside andmise kohustuse.
 3. **Loobumine õigusest kaitsjale.**
 4. **Rikkumise tagajärjed.** Sätestatakse, et liikmesriik peab kehtestama õiguskaitsemeetmed juhtudeks, mil rikutakse õigust kaitsjale.
 5. **Euroopa vahistamismääruse juhtumid.** Isikut, kelle kohta on tehtud vahistamismäärus, abistab kaitsja nii vahistamismääruse teinud kui ka seda täitvas liikmesriigis.
- **4. poliitikavalik:** Lisaks 3. valiku all kirjeldatule (pakkudes samal ajal sama õigust teatada kinnipidamisest) tagatakse selle valikuga, et kaitsja kasutamist võimaldatakse enne mis tahes politseiküsitlust (mitte selle ajal). Selles kehtestatakse kohustus tagada kaitse läbivalt ning keelatakse kaitsja kasutamise õigusi rikkudes kogutud tõendite kasutamine. Seepärast parandaksid need kolm lisaelementi (vastavalt 1, 3 ja 4 aspekt) õigusala koostööd järgmiselt:
 1. **Ajaline ulatus.** Kehtestada võimalus kasutada kaitsjat juba enne esimest politseiülekuulamist, mis tagaks, et kahtlustatav saab oma kaitse enne ülekuulamist ette valmistada.
 2. **Kaitse kohustuslikkus.** Nõue, et kahtlustatavat peab alati nõustama kaitsja, oleks juba iseenesest väga tõhus meede, kuidas suurendada õigusasutuste usaldust.
 3. **Rikkumise tagajärjed.** Kehtestada ELi tasandil, et kaitsja kasutamise õigust rikkudes kogutud tõendeid ei saaks kohtus kasutada.

Mõju põhiõigustele

- **1. poliitikavalik.** Põhiõigusi kaitstakse edasi erinevalt vastavalt igas riigis kehtivale süsteemile. Euroopa põhiõiguste hartat kohaldatakse vaid ELi õigusaktide rakendamisel, näiteks Euroopa vahistamismääruse kohaldamise korral.
- **2. poliitikavalik.** Selle valiku mõju ning see, kui suures ulatuses paraneb õigus õiglasele kohtulikule arutamisele, kahtlustatava või süüdistatava kaitseõigus ning kaitse väärkohtlemise eest, sõltub sellest, kuidas liikmesriigid ELi soovitusi rakendavad.
- **3. poliitikavalik.** Tõhustatakse nii **õigust vabadusele ja turvalisusele** (ELi põhiõiguste harta artikkel 6, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5), **õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele** (ELi põhiõiguste harta artikkel 47, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklid 6 ja 13) kui ka **süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust** (ELi põhiõiguste harta artikkel 48, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6). Nii õigusega kaitsjale kui ka kinnipidamisest teatada tagatakse ametlik kaitse väärkohtlemise vastu ja seeläbi kaitse **väärkohtlemise** (ELi põhiõiguste harta artikkel 4, Euroopa

inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3) võimaliku rikkumise eest. Kinnipidamisest teatamise õigusega edendatakse **õigust era- ja perekonnaelu austamisele** (ELi põhiõiguste harta artikkel 7, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8).

- **4. poliitikavalik.** Tõhustatakse nii **õigust vabadusele ja turvalisusele** (ELi põhiõiguste harta artikkel 6, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5), **õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele** (ELi põhiõiguste harta artikkel 47, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklid 6 ja 13) kui ka **süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust** (ELi põhiõiguste harta artikkel 48, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6). Õigust tõhusale õiguskaitsemeetmele kindlustatakse veelgi, keelates kohtus kasutada tõendeid, mis on kogutud rikkudes õigust õigusabile.
- **Finants- ja majanduslik mõju**
- **1. poliitikavalik.** See valik ei too küll kohe kaasa uusi finantskulusid, kuid see ka ei vähenda ei liikmesriikide õiguskaitseasutuste eelarvekulusid ega kahtlustatavate või süüdistatavate kulusid, mis on tingitud edasikaebustest ning menetlustest, millest on loobunud või mis viibivad tingituna ebapiisavast kaitsja kasutamisest.
- **2. poliitikavalik.** Sõltub, mil määral liikmesriigid rakendavad mõnda või kõiki soovitusel sätteid.
- **3. poliitikavalik.** Keskmise finantskoormus liikmesriigi kohta on suure liikmesriigi puhul **ligikaudu 300 000 eurot ning väikese liikmesriigi puhul vahemikus 4 100 kuni 70 950 eurot**. Olemas on ka majanduslik ja finantsmõju üksikisikule. Selle suurust hinnatakse (laias laastus) mõjuhinnangus **1 500 eurole** isiku kohta, kelle suhtes on tehtud Euroopa vahistamismäärus.
- **4. poliitikavalik.** Selle valiku finantsmõju hinnatakse suure liikmesriigi puhul **179 miljonile eurole** ja keskmise suurusega liikmesriigi puhul **110 miljonile eurole**. Üksikisikute puhul hinnatakse finantskulu **4 170 kuni 5 200 eurole** kahtlustatava / süüdistatava ja juhtumi kohta (isikud, kelle kohta on algatatud kriminaalmenetlus) ning ligikaudu **1 500 eurole** isiku ja juhtumi kohta (isikud, kelle suhtes on tehtud Euroopa vahistamismäärus).

Mõju riigi õigussüsteemile

- **1. poliitikavalik.** Vajadus rakendada teatavaid Euroopa Inimõiguste Kohtus tehtud otsuseid ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitusi võib olemasolevaid erinevusi veelgi süvendada, eelkõige seetõttu, et on märke sellest, et liikmesriigid tõlgendavad Euroopa Inimõiguste Kohtus tehtud otsuseid erinevalt.
- **2. poliitikavalik.** On tõenäoline, et selle mõju ei oleks suurem kui Euroopa Inimõiguste Kohtus tehtud otsuste ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitusel oma praegu.
- **3. poliitikavalik.** Selle valiku puhul tagatakse, et riikide õigussüsteemid viiakse suures osas kooskõlla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni põhimõtete, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga ning Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitustega, milleks tuleb viia läbi teatavaid reforme.
- **4. poliitikavalik.** Direktiivi täitmiseks on vaja ellu viia olulisi reforme. Teatavatel liikmesriikidele võib selle poliitikavaliku aluseks olevate eelduste aktsepteerimine osutada probleemseks.

- Variantide võrdlus:

3. poliitikavaliku puhul näib eesmärkide saavutamiseks vajalik maksumuse ja tõhususe suhe olevat kõige paremini paigas. **Seepärast eelistatakse seda varianti.**

Eesmärgid ja kulud	1. poliitikavalik	2. poliitikavalik	3. poliitikavalik	4. poliitikavalik
Paremast õigusalasest koostööst tulenev kokkuvõid	0	√	√√	√√[√]
Mõju põhiõigustele	Väike	Väike	Keskmine kuni suur	Suur
Finants- ja majanduslik mõju (vt tabelid V lisas ja täielikud selgitused VII lisas)	0¹	Erinev, sõltub, mil määral liikmesriigid soovitusi rakendavad	Liikmesriikide jaoks: Kaitsja kasutamise tagamise kulusid hinnatakse Euroopa vahistamismääruse menetlust täitvas liikmesriigis suure liikmesriigi puhul 300 000 eurole ja väikese liikmesriigi puhul 4 100 kuni 70 950 eurole [tingimused et punkti 5.3.3. tabeli tingimused on täidetud]. NB! Kõik muud nõuded, mis on direktiivis kehtestatud täiendavalt võrreldes 1. valikuga, kuludele mõju ei avalda. [täpsemalt vt nende andmete analüüsi V lisa tabelis]	Liikmesriigi jaoks: Selle valiku kulud <u>alguskuupäeva seisuga</u> on suure liikmesriigi puhul 179 miljonit eurot ja keskmise suurusega liikmesriigi puhul 110 miljonit eurot [tingimused et punkti 5.3.4. tabeli tingimused on täidetud]. Selle valiku kulud <u>lõppkuupäeva seisuga</u> on suure, laiemas tasuta õigusabiga liikmesriigi puhul 309 miljonit eurot ja keskmise, piiratumas tasuta õigusabiga liikmesriigi puhul 137 046 eurot . Kaitsja kasutamise tagamise kulusid hinnatakse <u>Euroopa vahistamismääruse menetlust</u> täitvas liikmesriigis suure liikmesriigi puhul 300 000 eurole ja väikese liikmesriigi puhul 4 100 kuni 70 950 eurole . NB! Kõik muud nõuded, mis on direktiivis kehtestatud täiendavalt võrreldes 1. valikuga, kuludele mõju ei avalda. [vt nende andmete analüüsi täpsemalt VI lisa tabelis]

¹ Nagu selgitatud eespool punktis 5.3.1, kaasnevad selle valikuga olulised kulud liikmesriikide jaoks, kes ei täida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni nõudeid.

	Üksikisikute jaoks: puudub	Üksikisikute jaoks: puudub	Üksikisikute jaoks: Ligi 1 500 eurot isiku kohta, kelle kohta on tehtud Euroopa vahistamismäärus	Üksikisikute jaoks: 1. Üksikisikud, kelle kohta on algatatud kriminaalmenetlus: 4 170 kuni 5 200 eurot kahtlustatava / süüdistatava ja juhtumi kohta 2. Isikud, kelle kohta on tehtud Euroopa vahistamismäärus: ligi 1 500 eurot
Mõju riigi õigussüsteemile	0	Väike kuni keskmine	Keskmine kuni suur	Suur

4. valik on ilmselgelt kõikide üld- ja konkreetsete eesmärkide saavutamiseks kõige tõhusam, kuid 3. valik ei jää oma tõhususelt palju alla. Samal ajal on aga kulud liikmesriikide jaoks 4. valiku puhul märkimisväärselt suuremad (mitme saja miljoni eurot ulatuses) kui 3. valiku puhul (300 000 eurot liikmesriigi kohta). Suured erinevused kuludes ei näi kaaluvat üles vahet tulemustes, mida sel viisil on võimalik saavutada. Ka üksikisikute jaoks on 3. ja 4. valiku vahel suur erinevus, kus viimase puhul ulatub maksumus isiku ja kriminaalasja kohta mitme tuhande euron.

EELISTATUD VÕIMALUSEGA KAASNEV ELi LISANDVÄÄRTUS JA SELLE PROPORTSIONAALSUS

Eelistatud variandiga tagatakse kahtlustatavale või süüdistatavale kõikjal ELis õigus kasutada piisavalt ja tõhusalt kaitsjat. Lisaks on igal kahtlustaval või süüdistataval, kellelt on võetud vabadus, õigus teatada oma kinnipidamisest kolmandale isikule. Direktiiviga luuakse liikmesriikidele kohustused, mille tagamist saavad liikmesriikide kohtud nõuda pärast nende rakendamist. Euroopa Liidu Kohus näeb kohustuste täitmata jätmise eest ette õiguskaitsemeetmed. See, koos komisjoni volitusega algatada liikmesriigi vastu rikkumise suhtes menetlus, on see liikmesriikidele tugevaks stiimuliks direktiivi kohaste kohustuste täitmiseks.

Õigus kaitsjale ja teatada kinnipidamisest peaksid olema ELi õiguskorras selgelt sätestatud, arvestades et ELi põhiõiguste harta artiklites 4, 7, 47 ja 48 on kehtestatud kaitse väärkohtlemise vastu, õigus era- ja perekonnaelu austamisele, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele ning süütuse presumptsioon ja kaitseõigus. ELi toimimise lepingu artikli 82 lõikes 2 on sätestatud selge õiguslik alus ELi miinimumeeskirjade kehtestamiseks üksikisikute õiguste kohta kriminaalmenetlustes.

Lisaks peaks eelistatud variandiga olema võimalik saavutada kokkuhoid selle arvelt, et väheneb edasikaebuste arv, Euroopa Inimõiguste Kohtu süüdimõistvate kohtuotsuste arv või viivitused õiguslaselise koostöö menetlustes. Kokkuhoiu suurus kõikide liikmesriikide peale kokku järgmise kümne aasta jooksul on hinnanguliselt **3,73 miljonit** kuni **11,19 miljonit** eurot.

JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Kuna direktiivis sisalduvad teataval määral Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud kohustused või kohustused, mis juba kehtivad mingis vormis teatavates liikmesriikides, eeldatakse, et kaheaastane tähtaeg oleks liikmesriikidele piisav, et teha oma õiguses vajalikud muudatused. See, et õigus kaitsjale ja õigus teatada kinnipidamisest on koondatud ühe ja sama meetme alla sama jõustamiskuupäevaga, hõlbustab liikmesriikidel meetme rakendamist, arvestades et 21 liikmesriigis on õiguslikud sätted, mis käsitlevad õigust kaitsjale ja õigust teatada kinnipidamisest, koondatud siseriiklikus õiguses ühe ja sama õigusakti alla. Lisaks on mitmed liikmesriigid seda teemat juba käsitlenud, eelkõige oma vastustes, mis nad andsid Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitudele, mis käsitlesid kinnipidamisest teatamist. Õigusreformid, mis mõnes liikmesriigis viidi hiljuti läbi siseriikliku õiguse ühtlustamiseks Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga näitab, et olulisi muudatusi on võimalik rakendada ka lühema aja jooksul.

Lisaks direktiivile lisatud rakenduskavale sätestatakse direktiivis, et liikmesriigid peavad aru andma seadusandlikest või muudest meetmetest, mis on võetud kavandatud muudatuste tõhusaks rakendamiseks. Komisjon kavatses koostada empiirilise eriuuringu, mille raames kogutakse esimesel kolmel kuni viiel aastal andmeid ettepaneku rakendamise kohta.