



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 13. juuli 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0250(COD)

11840/23
ADD 3

JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	12. juuli 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 247 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 247 final.

Lisatud: SWD(2023) 247 final



Brüssel, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,
millega muudetakse direktiivi 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste
ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu
raamotsus 2001/220/JSK**

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Kokkuvõte

Mõjuhindang kuriteoohvrite õiguste direktiivi (direktiiv 2012/29/EL) läbivaatamise kohta

A. Vajadus meetmete järele

Mis on lahendamist vajav probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Käesolev mõjuhindang järgneb kuriteoohvrite õiguste direktiivi hindamisele. Kuriteoohvrite õiguste direktiiv on peamine ohvrite õigusi käsitlev horisontaalne õigusakt. Selles sätestatakse kõigi kuriteoohvrite õigused, sealhulgas õigus saada teavet, ohvri konkreetsetel vajadustel põhinev õigus saada tuge ja kaitset, menetlusõigused ning õigus saada kriminaalmenetluse lõpus otsus kurjategijalt hüvitise saamise kohta.

2022. aasta juunis avaldatud hindamine näitas, et direktiiv on toonud eeldatud kasu, eelkõige seoses ohvrite üldise kohtlemisega pädevate asutuste poolt, ohvrite suutlikkusega kasutada oma õigust saada teavet ja kaitset ning õiguskaitse ja abiteenuste kättesaadavusega. Hindamise käigus toodi aga esile ka konkreetsed probleemid, mis on seotud direktiivis sätestatud ohvrite viie peamise õigusega. Need probleemid takistavad ohvritel kasutada oma direktiivist tulenevaid õigusi ning kahjustavad usaldust oma riigi ja teiste liikmesriikide õigussüsteemide vastu. Sellise vähese usalduse tulemuseks on kuritegudest teatamata jätmine ning see kahjustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva Euroopa ala sujuvat toimimist. Neid probleeme on võimalik lahendada ainult ELi tasandil ja selleks on vaja muuta kuriteoohvrite õiguste direktiivi. Siin on viis põhiprobleemi:

1. ohvrid ei saa alati **teavet** oma õiguste kohta või ei saa seda piisavalt ning see muudab nende õiguste kasutamise raskemaks või võimatuks;
2. haavatavad kuriteoohvrid (näiteks lapsed, puudega inimesed, vihakuriteo ohvrid ja kinnipidamisasutuses viibivad ohvrid) ei saa alati tugineda nende **kaitsevajaduste** õigeaegsele hindamisele ega kasutada tõhusaid kaitsemeetmeid (näiteks lähenemiskeeldu);
3. haavatavad kuriteoohvrid ei saa sageli kasutada spetsialisti **tuge** (näiteks laiendatud psühholoogilist ravi) ja lapsohvrid ei saa sageli tugineda täpsema suunitlusega lähenemisviisile;
4. ohvrite **osalemine kriminaalmenetluses** on sageli keeruline, sest ei saada piisavalt õigusabi ja nõustamist ning erinevad on nende toimingute puhul ka kuriteoohvrite õiguslikku seisundit käsitlevad õigusnormid;
5. ohvritel on raske **saada hüvitist**, sest riik ei toeta piisavalt hüvitise sissenõudmisel, kui kurjategija on seda kohustatud maksma. Sellega kaasneb teise ohvristamise oht.

Mida tuleks saavutada?

Algatuse üldeesmärk on aidata kaasa **vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala heale toimimisele**, mille aluseks on i) kriminaalasjades tehtavate kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste sujuv tunnustamine; ii) turvalisuse kõrge tase tänu paremale kuritegudest teatamisele ja iii) ohvrikeskne õiguskaitse, kus ohvreid tunnustatakse ja nad saavad kasutada oma õigusi. See eesmärk saavutatakse ohvrite õiguste miinimumnõuete karmistamisega.

Kindlaks määrati **viis erieesmärki**:

1. parandada märkimisväärselt teabe kättesaadavust kuriteoohvrite jaoks (sealhulgas nende jaoks, kes jätavad kuriteost teatamata);
2. suurendada kaitsemeetmete vastavust kuriteoohvrite vajadustele, et tagada haavatavate kuriteoohvrite turvalisus;
3. parandada haavatavate kuriteoohvrite (sealhulgas laste) jaoks spetsialisti toe kättesaadavust;

4. muuta tõhusamaks kuriteoohvrite osalemine kriminaalmenetluses;
5. lihtsustada kurjategijalt hüvitise saamist.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?

Eespool nimetatud probleemide lahendamiseks vajalikke meetmeid saab paremini rakendada ELi tasandil. See parandaks ohvrite õiguste järgimise tagamist ja aitaks vähendada erinevusi liikmesriikide õigusnormides. See aitaks omakorda suurendada vastastikust usaldust liikmesriikide vahel ja lihtsustaks kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikust tunnustamist ning politseikoostööd ja õigusalasest koostööd piiriülese mõõtmega kriminaalasjades. Kuriteoohvrite õiguste direktiivi muutmisega kõrvaldatakse leitud puudused ja parandatakse ohvrite kogemusi liikmesriigi tasandil ja piiriülestes olukordades. Liikmesriigid omaette ei suudaks seda saavutada.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud poliitikavariant? Kui ei ole, siis miks?

Komisjon on välja töötanud mitu seadusandlikku poliitikavarianti. Mitteseadusandlikud variandid jäeti välja, sest ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia (2020–2025) juba hõlmab mitteseadusandlikke meetmeid, mis tuleb rakendada lähiaastatel. Kuid nende variantide eeldatavat mõju on arvesse võetud lähtestsenaariumis. Kõik poliitikavariandid vastavad kindlaksmääratud erieesmärkidele.

Erieesmärk nr 1

- Variant I.1. **Kehtestada kohustus luua riiklik koordineerimismehhanism** õiguskaitseasutuste, õigusasutuste (prokurörid ja kohtunikud) ning tugiorganisatsioonide vahel. Nad teeksid koostööd tagamaks, et ohvrid saavad teavet, mis on kohandatud nende muutuvatele individuaalsetele vajadustele. Koordineerimismehhanismid peaksid hõlmama spetsiaalseid protokolle kinnipidamisasutuses või muudes kinnistes asutustes viibivatele ohvritele teabe andmise kohta.
- Variant I.2. **Variant I.1** + luua kohustus, et riiklikud **kuriteoohvrite abitelefoniid** on kõigi kuritegude ohvrite jaoks esimene kontaktpunkt, pakuvad emotsionaalset tuge ja suunavad ohvrid vajaduse korral spetsiaalsete abiteenuste juurde, kasutavad ELi telefoninumbrit 116 006 ja pakuvad tiptasemel tehnoloogiaga veebisaiti, et tagada optimaalne juurdepääs enamikus kõneldavates keeltes ja puudega inimestele.
- Variant I.3. **Variant I.1** + luua mehhanism, mille kaudu **ohvriabiorganisatsioonid teavitavad ohvreid ennetavalt** (loobumise võimalusega). Kui ohver teatab kuriteost või on tuvastatud ohvrina, võtab temaga ühendust ohvriabiorganisatsioon, kes annab teavet ohvrite õiguste ja abiteenuste kättesaadavuse kohta. See variant hõlmab **kõigi ohvritega kokkupuutuvate inimeste või asutuste (ohvriabiorganisatsioonid, meditsiinitöötajad, sotsiaal- ja hoolekandetöötajad) kohustust** teavitada ohvreid nende õigustest.

Analüüsi ja hinnangu kohaselt on eelistatud variant I.2.

Erieesmärk nr 2

- Variant II.1. Tagada, et **ohvrite kaitsevajaduste individuaalset hindamist**, mis on praegu sätestatud kuriteoohvrite õiguste direktiivi artiklis 22, **parandatakse** järgmise lisamisega: i) hindamise tegemine esimesel kokkupuutel pädeva asutusega; ii) abiteenuste, õiguskaitse ja kohtusüsteemi kaasamine; iii) kuriteo toimepanijast tulenevate ohtude (näiteks alkoholi liigtarvitamine või relvade valdamine) hindamine; ja iv) sealhulgas

individuaalsete toetusvajaduste hindamine.

- Variant II. 2. **Variant II.1 + tõhustada ohvrite füüsilise kaitse meetmete**, näiteks lähenemiskeelu kasutamist, lisades kaitsemeetmed praegu kuriteoohvrite õiguste direktiivi artiklis 23 sätestatud erikaitsemeetmete loetellu, mida pädevad asutused peavad kasutama pärast individuaalset hindamist.
- Variant II.3. **Variant II.2 +** kehtestada pärast individuaalset hindamist **füüsilise kaitse meetmete** (näiteks lähenemiskeelu ja tunnistajakaitse meetmete) **sisu ja kohaldamistingimuste miinimumnõuded**.

Analüüsi ja hinnangu kohaselt **on eelistatud variant II.2.**

Erieesmärk nr 3

- Variant III.1. Tagada **kõigile lapsohvritele spetsialisti abiteenuste** kättesaadavus samades ruumides **Barnahusi mudeli** alusel (pakkudes lapsohvritele ühe katuse all mitut asutust hõlmavat tuge ja kaitset) ning **tasuta psühholoogiline abi kõigile abi vajavatele haavatavatele kuriteoohvritele seni, kui seda on vaja**. See hõlmaks riiklikku koordineerimist abiteenuste, õiguskaitse- ja õigusasutuste vahel ning eakohase toe ja kaitse pakkumist, mis on vajalik kõikehõlmavaks tegelemiseks ohvrite vajadustega.
- Variant III.2. **Variant III.1 +** tagada spetsialisti abiteenuste kättesaadavus **kõigi haavatavate kuriteoohvrite jaoks**. See hõlmaks riiklikku koordineerimist abiteenuste, õiguskaitse- ja õigusasutuste vahel (mitte tingimata samades ruumides). **Kõigi haavatavate kuriteoohvrite jaoks** hõlmaksid spetsialisti abiteenused **tasuta psühholoogilist tuge nii kaua, kui see on vajalik**, kui individuaalne hindamine näitab selle vajalikkust. See tugineks direktiivi artikli 9 lõike 1 praegusele sättele, millega nähakse võimaluse korral ette need teenused.
- Variant III.3. **Variant III.1 +** tagada **spetsialisti abiteenuste kättesaadavus kõigi haavatavate ohvrite jaoks** (mitte ainult lapsed). Neid teenuseid saab osutada samades ruumides või Barnahusi mudelil põhineva keske kontaktpunkti kaudu. Tagada, et spetsialisti abiteenused pakuvad **tasuta psühholoogilist tuge nii kaua, kui see on vajalik kõigile kuriteoohvritele** (mitte ainult haavatavatele kuriteoohvritele). See tugi tuleks kindlaks määrata toe individuaalse hindamise käigus.

Analüüsi ja hinnangu kohaselt **on eelistatud variant III.2.**

Erieesmärk nr 4

- Variant IV.1. Kehtestada ohvritele õigus **saada õigus- ja haldusabi ja õigus sellele, et ohvrit saadab tema poolt valitud isik** kogu kriminaalmenetluse vältel, olenemata sellest, kas ohver on menetluse ametlik osaline. Kehtestada ohvritele õigus **vaidlustada neid otseselt puudutavad kriminaalmenetluse otsused**. Liikmesriigid peaksid tagama, et ohvrid saavad neid otsuseid vaidlustada sõltumata nende staatusest kriminaalmenetluses ja kooskõlas kohtuliku kontrolli põhimõttega.
- Variant IV.2. **Variant IV.1. + muuta praegust** kuriteoohvrite õiguste direktiivi artikli 13 kohast **õigust tasuta õigusabile, mis praegu piirdub ohvritega, kes on kriminaalmenetluse osalised**. Seda õigust laiendatakse, et tagada tasuta õigusabi ohvritele, kellel ei ole piisavalt vahendeid, **kui nad vaidlustavad otsused nende õiguste kohta kriminaalmenetluse käigus**. Tingimused või kord, mille alusel tasuta õigusabi ohvritele kättesaadavaks tehakse, kehtestatakse ka edaspidi liikmesriigi õigusega.
- Variant IV.3. Näha ette ohvrite **õigus osaleda kriminaalmenetluses ametliku osalisena**, sõltumata siseriiklikust õigusest tulenevatest kehtivatest piirangutest. Seega kehtiksid kriminaalmenetluse ajal ohvrite suhtes kuriteoohvrite õiguste direktiivist tulenevad ohvrite kehtivad õigused osaleda kriminaalmenetluses, näiteks juurdepääs toimikule ja tasuta õigusabi kättesaadavus.

Analüüsi ja hinnangu kohaselt **on eelistatud variant IV.1.**

Erieesmärk nr 5

- Variant V.1. Kehtestada kuriteoohvrite jaoks õigus saada kriminaalmenetluse käigus otsus kurjategijalt hüvitise saamise kohta, ilma direktiivi artikli 16 kohase praeguse erandita nende juhtude kohta, kui liikmesriigi õiguses on sätestatud, et selline otsus tehakse muude kohtumenetluste käigus.
- Variant V.2. Variant V.1. + kehtestada liikmesriikidele kohustus maksta kurjategijalt sissenõutav hüvitis kohe pärast kohtuotsust tegemist ettemaksena ohvrile ja seejärel nõuda kurjategijalt hüvitise tagasimaksmist.
- Variant V.3. Kehtestada riikliku hüvitise miinimumnõuded, muutes 2004. aasta hüvitise maksmise direktiivi. See hõlmaks hüvitise maksmise direktiivi kohaldamisala laiendamist kõigile kuritegudele (mitte piirduma ainult tahtlike vägivallakuritegudega). Kehtestada miinimumnõuded riikliku hüvitise saamise tingimustele, muutes 2004. aasta hüvitise maksmise direktiivi (sealhulgas haldustähtjad juhtumite lahendamiseks mõistliku aja jooksul ja tingimused hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks).

Analüüsi ja hinnangu kohaselt on eelistatud variant V.2.

Eelistatud variantide pakett koosneb variantidest I.2, II.2, III.2, IV.1 ja V.2. See kombinatsioon saab kõigi kriteeriumite osas parima hinnangu ning eeldatavasti toob ohvritele kogu ELis kõige rohkem kasu, võttes samal ajal arvesse ELi meetmete õigusliku aluse piiranguid ja proportsionaalsust.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Enamik sidusrühmi toetab kuriteoohvrite õiguste direktiivi läbivaatamist. Kõiki variante arutati ja kontrolliti ohvriabiorganisatsioonide, liikmesriikide ametiasutuste ja ELi ametite, näiteks Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) esindajatega. Peale selle arutati seda küsimust komisjoni kriminaalõiguse eksperdirühmas, kuhu kuulusid akadeemikud ja praktikud. Täiendavaid seisukohti saadi mitmete avalike konsultatsioonide kaudu. Kuigi kõik variandid said sidusrühmadelt laialdast toetust, ei soovinud mõned liikmesriigid valida varianti IV.3, sest see sekkuks teatavatesse õigustavadesse.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud variantide pakett peaks tulemuslikult lahendama peamised probleemid ning saavutama üldeesmärgi ja erieesmärgid. Neil variantidel peaks olema märkimisväärne positiivne mõju ohvrite õigustele. Muu hulgas oodatakse, et need parandavad teabe, toe ja kaitse kättesaadavust ning osalemist kriminaalmenetluses, sealhulgas hüvitise saamist. Kokkuvõttes tagab see ohvritele õiguskaitse parema kättesaadavuse ja nende põhiõiguste parema kaitse. Kasu, mis sellest tõuseb ohvritele, võib olla ühiskonna huvides laiemalt. Siia hulka kuulub liikmesriikide õigussüsteemide parem toimimine, vähesem kuritegudest teatamata jätmine ja kuritegevuse üldine väiksem levimus. Eelistatud pakett tagab kõigi variantide rakendamise koosmõju, sest need olid kavandatud üksteise toetamiseks (näiteks teabe parem kättesaadavus toob kaasa toe parema kättesaadavuse, mis tähendab kuriteoohvrite paremat osalemist kriminaalmenetluses).

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

	Kasu (miljonites eurodes) Stsenaariumi keskmine – 5 aastat; sotsiaalne diskontomäär 3 %¹	Kulud (miljonites eurodes) Keskmiised madalad ja kõrged piirmäärad – 5 aastat; sotsiaalne diskontomäär 3 %	Netokasu (miljonites eurodes) – 5 aastat; sotsiaalne diskontomäär 3 %
Variant I.2.	1 388	231	6
Variant II.2	1 488	25	59
Variant III.2	10 217	9 336	1
Variant IV.1	266	255	1
Variant V.2	9 732	8 897	1
KOKKU	23 091	18 743	1,2

Milline on mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd) ja konkurentsivõimele?

Eeldatavalt puudub märkimisväärne mõju VKEdele ja konkurentsivõimele. Teatavat kasu võib eeldada VKEdest spetsialistidele, kes pakuvad ohvritele tasuta õigusabi või psühholoogilist tuge, sest nende töömaht algatuse tulemusena suureneb.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Muudetud direktiivi rakendamise kulud kannavad peamiselt liikmesriigid. ELile kaasnevad kulud parimate tavade vahetamise ja koordineerimistegevuse tagamisega, sealhulgas ohvrite õiguste platvormi ja ohvrite õiguste Euroopa võrgustiku raames. Kõige kulukam variant on seotud sihipäraste ja integreeritud abiteenuste tagamisega kõige haavatavamatele ohvritele, sealhulgas Barnahus. Kuid kasu kaalub üles kulud kõigis variantides. Suurim kasu on siiski mitterahalist laadi.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Kõige olulisem mõju on ohvrite põhiõiguste täitmise parem tagamine kogu ELis, sealhulgas seoses teatavate absoluutsete põhiõigustega (näiteks õigus isiklikule kaitsele vägivaldsete/eluohutlike juhtumite korral) ning selle positiivsete kaudsete sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgedega. Aidates kaasa teabe, kaitse, toe, õiguskaitse ja hüvitise võrdsele kättesaadavusele, võimaldab algatus kõigil ohvritel kasutada oma õigusi võrdsemalt. See aitab suurel määral kaasa ÜRO kestliku arengu 10. eesmärgi täitmisele, milleks on ebavõrdsuse vähendamine. Peale selle on algatuse üldine eesmärk suurendada usaldust kuriteoohvreid toetavate asutuste ja teenuste vastu ning sellega aidatakse edendada õigusriiki ja tagada võrdne õigus saada õiguskaitset, nagu nähakse ette kestliku arengu

¹ See on parema õigusloome suuniste vahendis #64 soovitatud sotsiaalne diskontomäär.

16. eesmärgis. Üldiselt avaldab kuriteoohvrite parem toetamine positiivset mõju mitte ainult ohvrite põhiõigustele, vaid ka sotsiaalsele ühtekuuluvusele ning riiklikele ja ELi õigussüsteemidele.

Proportsionaalsus?

Kõik eelistatud variantide paketi meetmed tuginevad kuriteoohvrite õiguste direktiivi sätetele ja on enamikus liikmesriikides juba kasutusel. Need kõik on osutunud eriti edukaks käesolevas mõjuhindangus esitatud probleemidega tegelemisel. Paketiga kehtestatakse miinimumnõuded. Proportsionaalsust on arvesse võetud ka eri variantide kulude arvutamisel. Meetmete proportsionaalsust hinnati põhjalikult ja kontrolliti sidusrühmadega. Kavandatud meetmepakett vastab õiguslikule kriteeriumile, mille kohaselt piirdatakse miinimumnõuete kehtestamisega.

D. Järelmeetmed

Regulaarne jälgimine põhineb andmetel, mille liikmesriigid peavad komisjonile esitama. Peale selle kavatses komisjon analüüsida algatuse rakendamist, et hinnata, millisel määral on selle poliitikaeesmärgid saavutatud (ning ülejäänud nelja kriteeriumi, milleks on tõhusus/lihtsustamispotentsiaal, sidusus, asjakohasus ja ELi lisaväärtus). See hindamine põhineb paketi eri variantide rakendamisega seotud näitajatel.