EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 11.5.2020
COM(2020) 188 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiivi 2012/29/EL (millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taust

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (edaspidi „kuriteoohvrite õiguste direktiiv“ või „direktiiv“) võeti vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 82 lõike 2 alusel. Selles on sätestatud kuriteoohvrite õigused ja liikmesriikide vastavad kohustused. Kuriteoohvrite õiguste direktiiv on peamine ELi tasandi õigusakt, mida kohaldatakse kõikide kuriteoohvrite suhtes. See on ELi kuriteoohvrite õiguste poliitika nurgakivi.

EL on vastu võtnud ka mitu õigusakti, milles käsitletakse konkreetset liiki kuriteo ohvrite (nt terrorismiohvrid,[1] inimkaubanduse ohvrid[2] või seksuaalse ärakasutamise ohvriks langenud lapsed[3]) erivajadusi. Need õigusaktid tuginevad kuriteoohvrite õiguste direktiivile ja täiendavad seda.

Direktiiv on siduv kõikidele liikmesriikidele, välja arvatud Taanile.

Selleks et liikmesriikidel oleks hõlpsam direktiiv õigeaegselt ja nõuetekohaselt üle võtta, avaldas komisjon 2013. aasta detsembris juhenddokumendi[4].

2018. aastal avaldas Euroopa Parlament direktiivi rakendamist käsitleva raporti,[5] mis põhines 2017. aasta uuringul[6]. Euroopa Parlament vaatles kuriteoohvrite õiguste direktiivi ka 2018. aastal avaldatud üldises uuringus kriminaalmenetlusõiguse kohta

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Direktiivi rakendamist on käsitletud ülevõtmisaruandes (COM(2016) 722 final) ja inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutajaid käsitlevas aruandes (COM(2016) 719 final), samuti Euroopa Komisjoni eduaruannetes COM(2016) 267 final ja COM(2018) 777 final ning ohvrikesksete, soopõhisete ja lapsetundlike meetmete lühiülevaadetes https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en ja https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Euroopa Komisjoni õigusküsimuste peadirektoraadi juhenddokument direktiivi 2012/29/EL ülevõtmise ja rakendamise kohta, detsember 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Raport direktiivi 2012/29/EL (millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded) rakendamise kohta (2016/2328(INI)), 14. mai 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_ET.html.

[6] Uuring, milles hinnatakse kuriteoohvrite õiguste direktiivi 2012/29/EL rakendamist Euroopas, PE 611.022, detsember 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

ELis[7]. 2019. aastal avaldasid mitmesugused sidusrühmad veel aruandeid direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta[8].

1.2. Direktiivi eesmärk ja põhielemendid

Direktiivi eesmärk on tagada, et kõik kuriteoohvrid saavad asjakohast teavet, tuge ja kaitset ning et neil on võimalik osaleda kriminaalmenetluses. Vastavalt direktiivile peavad kõik ohvritega kokku puutuvad isikud kohtlema ohvreid austavalt, diskreetselt, nende isikupära arvestades, professionaalselt ja mittediskrimineerivalt. Erilist tähelepanu tuleks pöörata erivajadustega ohvritele, et kaitsta neid uuesti ohvriks langemise, kättemaksu ja hirmutamise eest. Sellistel ohvritel on ka juurdepääs spetsialiseeritud abiteenustele. Peale selle nõutakse direktiivis, et kui ohver on laps, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Direktiiv on ilma igasuguse diskrimineerimiseta kohaldatav kõikide kuriteoohvrite suhtes, sõltumata ohvri elaniku staatusest. See on kohaldatav kõikides ELi liikmesriigis toimuvates kriminaalmenetlustes, olenemata sellest, millal ja kus kuritegu toime pandi.

Direktiiviga antakse kuriteoohvritele õigus saada teavet, õigus aru saada ja teha ennast arusaadavaks, õigus saada toetust ja kaitset vastavalt oma individuaalsetele vajadustele ning hulk menetlusõigusi.

Euroopa Kohus on tõlgendanud direktiivi üks kord – Gabino ja Hyka kohtuasjas[9]. Kohus avaldas selles kohtuasjas arvamust küsimuses, kas lisaistungid, mis võidakse korraldada Itaalia õigusaktide alusel kostja taotlusel, kui kohtu koosseis on muutunud, võivad kahjustada ohvrite õigusi kaitsele ja õigust saada mõistliku aja jooksul hüvitist (vastavalt direktiivi artiklid 18 ja 16). Kohus selgitas, et riigisisene õigusnorm, mis võimaldab kostjal paluda tunnistajad sellistel asjaoludel uuesti üle kuulata, on kooskõlas direktiivi asjakohaste sätetega.

1.3. Aruande eesmärk ja ulatus

Nagu on sätestatud direktiivi artiklis 29, hinnatakse käesolevas aruandes, mil määral on liikmesriigid võtnud direktiivi järgimiseks vajalikke meetmeid. Kuriteoohvrite õiguste direktiiviga ei ole üksnes ette nähtud, et direktiiv tuleb üle võtta liikmesriigi õigusesse. Selles on ka nõutud, et liikmesriigid võtaksid muid kui seadusandlikke meetmeid, näiteks looksid üldised ja spetsialiseeritud abiteenistused ning tagaksid, et õigusala töötajad ja muud ohvritega kokku puutuvad inimesed saavad tõhusat ohvrite õiguste ja vajaduste alast koolitust. Hindamisel analüüsiti komisjonile teatatud siseriiklikke

[7] Uuring kriminaalmenetlusõiguse kohta Euroopa Liidus, milles on võrdlevalt analüüsitud valitud peamisi erinevusi ning mõju, mida need avaldavad ELi õigusaktide arengule, PE 604.977, august 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Sh president Junckeri erinõuniku Joëlle Milquet' 2019. aasta märtsis avaldatud aruanne „Strengthening victims' rights: from compensation to reparation" (ohvrite õiguste tugevdamine: hüvitamisest heastamiseni), Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti 2019. aasta aprillis avaldatud neli aruannet vägivallakuritegude ohvrite õiguste tagamise kohta ning Euroopa Ohvriabi 2019. aasta juunis avaldatud VOCIARE projekti koondaruanne.

[9] Kohtuotsus, 29. juuli 2019, C-38/18.

meetmeid, millega direktiiv on üle võetud, ning komisjonile direktiivi artikli 28 alusel edastatud lisaandmeid.

Käesolevas aruandes keskendutakse direktiivi põhisätetele, mis on rühmitatud järgmiselt: 1) kohaldamisala ja mõisted; 2) juurdepääs teabele; 3) menetlusõigused; 4) juurdepääs abiteenustele; 5) lepitav õigusemõistmine ning 6) õigus kaitsele.

Aruandes hinnatakse olukorda kõikides liikmesriikides, kellele direktiiv on siduv[10].

2. ÜLDINE HINNANG

Artikli 27 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi nõuded oma õiguskorda üle võtma hiljemalt 16. novembriks 2015. 2016. aasta jaanuaris algatas komisjon rikkumismenetluse 16 liikmesriigi suhtes, kes ei olnud oma ülevõtmismeetmetest selleks kuupäevaks teatanud[11].

Käesoleva aruande avaldamise kuupäevaks ei olnud enamik liikmesriike kuriteoohvrite õiguste direktiivi täielikult üle võtnud. Nende riikide suhtes algatatud rikkumismenetlused on pooleli[12].

3. KONKREETSED HINNATAVAD TEEMAD

3.1. Kohaldamisala ja mõisted (artikkel 2)

Kuriteoohvrite õiguste direktiiviga on ette nähtud kuriteoohvrite õiguste miinimumnõuded. Liikmesriigid võivad neist miinimumnõuetest kaugemale minna ja neid julgustatakse seda tegema.

Direktiivi artiklis 2 on esitatud mõistete „kuriteoohver“, „pereliige“, „laps“ ja „lepitav õigusemõistmine“ määratlused.

Eriti oluline on õigesti üle võtta kuriteoohvri määratlus (mis hõlmab kuriteo tagajärjel surnud isiku pereliikmeid). Sellega on kindlaks määratud direktiivis sätestatud üksikisikute õiguste kohaldamisala.

Kuriteoohvri mõiste määratluse järgimine leiti olevat puudulik mitmes liikmesriigis. Puudus kas kuriteoohvri määratlus või täpsustus, et kuriteoohvriks liigituvad ka surnud ohvri pereliikmed, millega piirati nende pereliikmete õigusi.

Direktiivi alusel on õigused – eelkõige õigus toele ja kaitsele – ka sellise kuriteoohvri pereliikmetel, kes ei ole kuriteo tagajärjel surnud. Mõnes liikmesriigis täheldati ka pereliikme määratluse puudulikku ülevõtmist.

[10] Aruanne hõlmab Ühendkuningriiki, kuna selles käsitletakse ajavahemikku, mil Ühendkuningriik oli ELi liige, ja osa üleminekuperioodist, mil direktiiv oli jätkuvalt kohaldatav.

[11] Austria, Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Soome.

[12] Komisjonil on seoses kuriteoohvrite õiguste direktiivi puuduliku ülevõtmisega pooleli 21 rikkumismenetlust, mis on algatatud Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küprose, Leedu, Luksemburgi, Läti, Madalmaade, Malta, Poola, Portugali, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari suhtes.

Oluline on ka mõistete „laps“ ja „lepitav õigusemõistmine“ määratluse õige ülevõtmine, kuna nendega määratakse kindlaks üksikisikute konkreetsed õigused. Nende määratluste ülevõtmine leiti olevat puudulik mõnes liikmesriigis.

3.2. Juurdepääs teabele (artiklid 3–7)

Kuriteoohvrite õiguste direktiiv sisaldab üldsätteid, mis näevad ette õiguse teavet saada. Selle hulka kuuluvad õigus aru saada ja teha ennast arusaadavaks (artikkel 3), õigus saada teavet kuriteoohvrite õiguste kohta (artikkel 4), õigus saada teavet kaebuse esitamisel ja kohtuasja kohta (artiklid 5 ja 6) ning õigus suulisele ja kirjalikule tõlkele (artikkel 7).

Artikli 3 alusel peavad liikmesriigid võtma asjakohaseid meetmeid, et tagada tõhus suhtlus kuriteoohvritega. See suhtlus peaks toimuma lihtsas keeles ja arvesse võttes ohvri isikuomadusi, sealhulgas puuet.

Komisjon leidis, et arusaamise ja enda arusaadavaks tegemise õiguse rakendamine oli probleemne mitmes liikmesriigis. Mõni liikmesriik ei olnud üle võtnud kohustust kuriteoohvritega suhtlemisel ohvreid ennetavalt aidata (artikkel 3). Mitu liikmesriiki ei olnud hoolt kandnud selle eest, et suhtlus toimuks lihtsas keeles ja arvesse võttes ohvri isikuomadusi (artikli 3 lõige 2).

Artiklis 4 on sätestatud, et kuriteoohvritele tuleb anda alates nende esimesest kokkupuutest pädeva asutusega põhjendamatu viivituseta teatavat teavet. Selle sätte ülevõtmine – eriti mis puudutab nõuet, et teavet tuleb anda alates ohvri esimesest kokkupuutest pädeva asutusega – on mõnes liikmesriigis probleemne. Peale selle täheldas komisjon mõningasi probleeme selle sätte kohaldamisel praktikas. Artiklis 4 sätestatud kohustuse tõhusaks täitmiseks peavad pädevad asutused olema hästi koolitatud küsimuses, kuidas ja millal teavitada ohvreid nende õigustest.

Artikli 5 alusel on kuriteoohvritel õigus saada oma kaebuse kättesaamise kohta kirjalik kinnitus ning esitada kaebus keeles, millest nad aru saavad. Puudused selle artikli ülevõtmises tehti kindlaks mitmes liikmesriigis. Üks liikmesriik ei ole üle võtnud nõuet anda ohvritele võimalus saada kaebuse esitamisel vajalikku keeleabi (artikli 5 lõige 2). Paar liikmesriiki ei ole üle võtnud nõuet kaebuse kättesaamise kirjalik kinnitus tõlkida (artikli 5 lõige 3). Mõni teine liikmesriik kohaldab seda sätet vaid konkreetset liiki kuriteo ohvrite suhtes või on seadnud tingimuseks ohvri taotluse.

Artikli 6 alusel on kuriteoohvritel õigus saada kriminaalmenetluse käigus teavet enda suhtes toime pandud kuriteo menetlemise kohta. Selle sätte eesmärk on tagada, et ohvrid saavad osaleda menetluses ning et neid teavitatakse võimalikust ohust nende turvalisusele, kui kurjategija vabastatakse või põgeneb. Vastavusprobleemid tehti kindlaks paljudes liikmesriikides. Mõnes neist puudus selge nõue teavitada ohvreid nende õigusest küsida teavet otsuse kohta kohtuasja mitte algatada. Paaris liikmesriigis ei olnud nõuet esitada see teave ohvri vastava taotluse korral. Väikeses arvus liikmesriikides ei teavitata ohvreid kurjategijale esitatud süüdistuste laadist (artikli 6 lõige 1). Mõnes liikmesriigis ei järgita nõuet anda ohvritele teavet kriminaalmenetluse käigu kohta. Paar neist liikmesriikidest ei ole seda nõuet üle võtnud ja ülejäänud ei taga sellise teabe esitamist kogu menetluse jooksul.

Paar liikmesriiki ei ole üle võtnud direktiivi artikli 6 lõiget 3. Nende liikmesriikide pädevad asutused ei esita kuriteoohvritele kohtuasjas tehtud otsuse põhjendusi või põhjenduste lühikokkuvõtet.

Mitme liikmesriigi puhul tekitab muret see, kuidas on üle võetud kohustus teavitada kuriteoohvreid kurjategija vabastamisest või põgenemisest (artikli 6 lõige 5). Enamik neist liikmesriikidest ei ole üle võtnud nõuet, et ohvreid tuleb teavitada sellest põhjendamatu viivituseta. Peale selle ei ole mõni liikmesriik üle võtnud nõuet teavitada ohvreid kurjategija vabastamise või põgenemise korral võetavatest kaitsemeetmetest.

Artiklis 7 on sätestatud kuriteoohvrite õigus suulisele ja kirjalikule tõlkele, kui ohvrid ei räägi kriminaalmenetluses kasutatavat keelt. See õigus tuleb tagada ohvritele nende taotluse korral tasuta.

Puudusi artikli 7 ülevõtmises avastati enamikus liikmesriikides. Ühes liikmesriigis on ülevõtmine puudulik, kuna seal on ette nähtud vaid suuline tõlge kohtumenetluse ajal (artikli 7 lõige 1). Mitmes liikmesriigis tehti kindlaks vastavusprobleemid, mis on seotud videokonverentsi kasutamist käsitleva artikli 7 lõike 2 ülevõtmata jätmisega. Mõnes liikmesriigis avastati puudusi selles, kuidas oli üle võetud nõue võimaldada ohvritele kirjalik tõlge teabest, mis on neile oluline oma õiguste teostamiseks (artikli 7 lõige 3). Need puudused seisnesid enamasti asjaomase otsuse põhjenduste tõlkimata jätmises.

Väike arv liikmesriike ei ole üle võtnud kuriteoohvrite õigust esitada põhjendatud taotlus dokumendi oluliseks tunnistamiseks (artikli 7 lõige 5). Mitmes liikmesriigis täheldati ülevõtmisprobleeme seoses artikli 7 lõikega 7, mis käsitleb pädeva asutuse hinnangut selle kohta, kas ohver vajab suulist või kirjalikku tõlget. Enamik liikmesriike ei ole seda nõuet üle võtnud. Peale selle ei ole mõni liikmesriik ette näinud võimalust vaidlustada otsus mitte pakkuda suulist või kirjalikku tõlget.

3.3. Menetlusõigused (artiklid 10, 11, 13, 16 ja 17)

Mitmes kuriteoohvrite õiguste direktiivi sättes, mis käsitlevad menetlusõigusi, on osutatud kuriteoohvrite rollile konkreetse liikmesriigi kriminaalõigussüsteemis. See roll on liikmesriigiti erinev. Seega on ohvrite menetlusõiguste täpne ulatus eri liikmesriikides erinev.

Direktiivi artikli 10 eesmärk on tagada, et kõikidel kuriteoohvritel on võimalik esitada kogu kriminaalmenetluse ajal teavet, seisukohti ja tõendeid. Kohaldatavad menetlusnormid kehtestatakse liikmesriigi õiguses. Vastavusprobleemid tehti kindlaks mõnes üksikus liikmesriigis. Need seisnesid peamiselt selles, et puudusid lapsohvrite ärakuulamiseks vajalikud kaitsemeetmed (artikli 10 lõige 1).

Artiklis 11 on sätestatud kuriteoohvrite õigused kriminaalmenetlusest loobumise otsuse korral. Väike arv liikmesriike ei ole seda sätet täielikult üle võtnud. Näiteks ei ole mõnes liikmesriigis ette nähtud, et ohvritele tuleb anda piisavat teavet, mis võimaldab neil otsustada, kas taotleda kriminaalmenetlusest loobumise otsuse läbivaatamist (artikli 11 lõige 3).

Artikli 13, mis käsitleb juurdepääsu tasuta õigusabile, on enamik liikmesriike üle võtnud täielikult. Tuleks siiski märkida, et tingimused ja menetlusnormid, mille alusel tasuta õigusabi kuriteoohvritele kättesaadavaks tehakse, kehtestatakse selle sätte kohaselt liikmesriikide õiguses. Seega ei ühtlustata selle sättega tingimusi, mille alusel on ohvritel juurdepääs tasuta õigusabile.

Direktiivi artiklis 16 on sätestatud õigus kurjategijalt hüvitise saamise otsusele kriminaalmenetluse käigus. Kõik liikmesriigid peale ühe täidavad seda nõuet. Liikmesriigid on samuti kohustatud edendama meetmeid, millega ärgitatakse kurjategijaid kahju piisavalt hüvitama (artikli 16 lõige 2). Enamik liikmesriike on selle nõude üle võtnud.

Artikli 17 lõikega 1 on ette nähtud, et liikmesriigid vähendaksid raskusi, mis tekivad kuriteoohvril, kes ei ole selle liikmesriigi elanik, kus kuritegu toime pandi. Mõni liikmesriik ei ole seda nõuet üle võtnud.

Samuti tehti kindlaks puudused selle tagamisel, et kaebus edastataks viivitamata riigile, kus kuritegu toime pandi (artikli 17 lõige 3). Mitmes liikmesriigis ei ole sellekohaseid sätteid.

3.4. Kuriteoohvrite juurdepääs abiteenustele (artiklid 8 ja 9)

Artiklite 8 ja 9 eesmärk on tagada, et kuriteoohvritel on vastavalt oma vajadustele juurdepääs üldistele ja spetsialiseeritud abiteenustele. Need teenused on konfidentsiaalsed ja tasuta ning neid pakutakse ohvrite huvides enne kriminaalmenetlust, kriminaalmenetluse ajal ja asjakohase ajavahemiku jooksul pärast kriminaalmenetlust. Pereliikmetel on juurdepääs abiteenustele vastavalt nende vajadustele ja kantud kahju suurusele.

Mitu liikmesriiki ei ole artikli 8 lõiget 1, mis käsitleb õigust üldistele abiteenustele, täielikult üle võtnud. Paljud liikmesriigid on andnud juurdepääsu sellistele teenustele vaid koduvägivalla või inimkaubanduse ohvritele. Samas ei saa koduvägivalla ohvrid mitmes liikmesriigis tegelikult tõhusat abi ja kaitset. Peale selle ei ole kõik liikmesriigid ette näinud ohvrite pereliikmete õigust abiteenustele.

Mitu liikmesriiki ei ole üle võtnud pädeva asutuse kohustust suunata kuriteoohvrid abiteenistustesse (artikli 8 lõige 2). Neis liikmesriikides ohvreid kas ei suunata ohvriabiteenistustesse või suunatakse sinna vaid teatud liiki ohvreid (nt koduvägivalla ohvrid). Sarnaseid ülevõtmisprobleeme avastati seoses artikli 8 lõikega 3, mille kohaselt liikmesriigid peavad looma tasuta ja konfidentsiaalsed spetsialiseeritud abiteenistused. Mitu liikmesriiki kas ei ole seda sätet üle võtnud või on võtnud selle üle puudulikult. Näiteks mõnes riigis on selliseid teenistused ette nähtud üksnes koduvägivalla ohvritele või lapsohvritele.

Mõnes liikmesriigis tehti kindlaks ülevõtmisprobleemid sätte puhul, mille kohaselt juurdepääs ohvriabiteenistustele ei tohiks sõltuda kuriteoohvri ametlikust kaebusest (artikli 8 lõige 5). Näiteks ühes liikmesriigis on politseid kuriteost teavitamata juurdepääs abiteenistustele vaid koduvägivalla ohvritel.

Artikli 9 lõikes 1 on loetletud ohvriabiteenistuste pakutavad miinimumteenused. Mõni liikmesriik ei ole seda sätet oma õigusaktidesse üle võtnud. Komisjon tegi siiski kindlaks muud kui seadusandlikud meetmed, millega seda sätet rakendati.

Seoses turvalist asukohta vajavate kuriteoohvrite juurdepääsuga varjupaikadele või muule asjakohasele ajutisele majutusele ning erivajadustega ohvritele mõeldud suunatud abiteenustega (artikli 9 lõige 3) avastas komisjon rakendamisprobleeme mitmes liikmesriigis. Need hõlmasid eeskätt praktilise rakendamisega seotud probleeme, nagu teatud liiki kuritegude ohvritele mõeldud varjupaikade olemasolu ja varjupaikade ebapiisav arv.

3.5. Lepitav õigusemõistmine (artikkel 12)

Selle artikli eesmärk on tagada, et kui liikmesriik on ette näinud lepitava õigusemõistmise teenused, on kuriteoohvrite jaoks kehtestatud vajalikud kaitsemeetmed, et vältida nende uuesti ohvriks langemist.

Direktiiv ei kohusta liikmesriike selliseid teenuseid sisse seadma. Lepitava õigusemõistmise teenused on ette näinud 24 liikmesriiki. Allpool esitatud hinnang puudutab vaid neid liikmesriike.

Suur hulk asjaomastest liikmesriikidest ei ole täielikult üle võtnud üht või mitut artikli 12 lõikes 1 sätestatud lepitava õigusemõistmise miinimumtingimust. Puudulik või ebaõige ülevõtmine on näiteks see, kui puudub kohustus hankida kuriteoohvrilt teadlik nõusolek osaleda protsessis või puudub tagatis selle kohta, et ohvreid teavitatakse protsessi võimalikest tulemustest.

Leiti, et mõni liikmesriik ei ole kehtestanud spetsiaalseid meetmeid, et lihtsustada juhtumite suunamist lepitava õigusemõistmise teenuste osutajate juurde (artikli 12 lõige 2).

3.6. Kuriteoohvrite õigus kaitsele (artiklid 18–24)

Artiklite 18–24 eesmärk on tagada kuriteoohvrite kaitse, sealhulgas eriliste kaitsevajadustega ohvrite tunnustamine.

Artikli 18 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kättesaadavad on mitmesugused meetmed, et kaitsta kuriteoohvreid ja nende pereliikmeid uuesti ja korduvalt ohvriks langemise, hirmutamise ja kättemaksu eest. Samuti on sellega ette nähtud, et liikmesriigid peavad ohvreid ja nende pereliikmeid kaitsma füüsilise, emotsionaalse või psühholoogilise traumeerimise eest. Artiklit 18 kohaldatakse kõikide kuriteoohvrite ja kõikide pereliikmete suhtes. Vastavusprobleemid tehti kindlaks vähem kui pooltes liikmesriikides, peamiselt seoses pereliikmete kaitsmiseks mõeldud konkreetsete meetmete puutumisega. Mõnes liikmesriigis ei ole asjakohased meetmed kättesaadavad kõikidele kuriteoohvritele või kättesaadavate meetmete hulka ei kuulu kaitse emotsionaalse või psühholoogilise traumeerimise ohu eest.

Direktiivis on nõutud, et vältida tuleb kokkupuuteid kuriteoohvri ja kurjategija vahel ning kõikides uutes kohtuhoonetes peavad olema ohvrite jaoks eraldi ooteruumid

(artikkel 19). Puudusi selle sätte ülevõtmises avastati enam kui pooltes liikmesriikides, ehkki mõnes liikmesriigis täidetakse seda nõuet muude kui seadusandlike praktiliste meetmete kaudu.

Artikli 20 eesmärk on ära hoida kuriteoohvrite uuesti ohvriks langemine kriminaaluurimise ajal. Enam kui pool liikmesriikidest on kas piiranud selle artikli kohaldamisala või ei ole seda üldse üle võtnud. Näiteks ei ole mitu liikmesriiki üle võtnud nõuet, et ohvrite meditsiinilisi läbivaatusi tuleb teha võimalikult vähe. Mõnes liikmesriigis puudutab nõue, et ohvreid tuleb küsitleda võimalikult vähe, vaid konkreetseid ohvreid (lapsohvrid või eriliste kaitsevajadustega ohvrid).

Artikli 21 eesmärk on tagada kuriteoohvrite õigus eraelu kaitsele. Paar liikmesriiki ei ole seda sätet üldse üle võtnud ja alla poole liikmesriikidest on võtnud selle üle vaid osaliselt.

Artikkel 22 on eriti oluline, kuna selles on sätestatud, et igal kuriteoohvril on õigus oma kaitsevajaduste individuaalsele hindamisele. Artikli eesmärk on teha kindlaks, kas ohver on eriti haavatav uuesti või korduvalt ohvriks langemise, hirmutamise ja/või kättemaksu suhtes, ning kaitsta ohvreid vastavalt nende individuaalsetele vajadustele.

Mitmes liikmesriigis selle hindamise sisseseadmist nõuet ei rakendata või rakendatakse vaid osaliselt. See mõjutab seda, kuidas järgitakse artiklite 23 ja 24 sätteid erikaitsemeetmete kohta, mis sõltuvad individuaalsest hindamisest.

Peale selle ei ole vähem kui pool liikmesriikidest üle võtnud artikli 22 lõiget 3 või on võtnud selle üle vaid osaliselt. Selles sättes on loetletud olukorrad, millele tuleb pöörata kuriteoohvrite haavatavuse hindamisel erilist tähelepanu. Näiteks ei võeta mõnes liikmesriigis individuaalsel hindamisel arvesse, et tegemist on eelarvamuskuriteoga või kuriteoga, mis on toime pandud diskrimineerimise ajendil.

Mõni teine liikmesriik ei ole täielikult üle võtnud artikli 22 lõikes 4 sätestatud nõuet, mille kohaselt tuleb lapsohvreid alati pidada eriliste kaitsevajadustega ohvriteks. Näiteks ühes neist liikmesriikides kohaldatakse seda eeldust liikmesriigi õiguses vaid teatud liiki kuritegude lapsohvrite puhul.

Artiklis 23 on sätestatud erikaitsemeetmed kuriteoohvritele, kelle puhul on individuaalse hindamise käigus kindlaks tehtud erilised kaitsevajadused. Sellised kaitsemeetmed peavad olema ohvritele kättesaadavad kriminaaluurimise ja kohtumenetluse ajal.

Mitu liikmesriiki ei täida seda nõuet, kuna nad ei ole üle võtnud üht või mitut kavandatud meedet või on võtnud need meetmed üle puudulikult. See puudulik ülevõtmine väljendub näiteks selles, et erikaitse on tehtud kättesaadavaks vaid lastele või seksuaalvägivalla ohvritele. Teise näitena võib tuua selle, et mitmes liikmesriigis ei kasutata kohtumenetluse ajal ohvrite ja kurjategijate vahelise kontakti vältimiseks tõhusalt kommunikatsioonitehnoloogiat.

Artiklis 24 on sätestatud erikaitsemeetmed, mis peavad olema kättesaadavad lapsohvritele. Mõnes liikmesriigis tehti kindlaks vastavusprobleemid ja probleemid nende meetmete praktilisel rakendamisel. Näiteks kohaldatakse küsitlemise salvestamist käsitlevaid sätteid vaid teatud liiki kuritegude lapsohvritele (artikli 24 lõige 1).

Artikli 24 lõikes 2 on nõutud, et kui isiku vanus ei ole kindlalt teada ja on põhjust arvata, et tegemist on lapsega, siis tuleb eeldada, et see isik on laps. Mõni liikmesriik ei ole seda sätet üle võtnud, kuigi paar neist tagab selle muude kui seadusandlike meetmetega. Mõnes teises liikmesriigis tundub ülevõtmine olevat probleemne. Näiteks mõnes liikmesriigis kohaldatakse seda eeldust üksnes kõige raskemate kuritegude, näiteks inimkaubanduse või seksuaalse kuritarvitamise ohvrite puhul.

4. ANDMETE KOGUMINE

Direktiiviga on ette nähtud, et liikmesriigid peavad edastama komisjonile hiljemalt 16. novembriks 2017 ja seejärel iga kolme aasta järel kättesaadavad andmed, mis näitavad, kuidas ja millises ulatuses on ohvrid kasutanud oma direktiivis sätestatud õigusi (artikkel 28). Need andmed peaksid hõlmama vähemalt teatatud kuritegude arvu ja liiki ning kui sellised andmed on olemas, ohvrite arvu, vanust ja sugu (põhjendus 64).

Asjakohased statistilised andmed esitas 16. novembriks 2017 vaid neli liikmesriiki. 15. novembril 2017 saatis komisjon liikmesriikidele küsimustiku, nõudes eespool nimetatud teavet 2016. aasta kohta 16. jaanuariks 2018. Küsimustikule vastas 20 liikmesriiki, kuid enamik andis vastuse vaid mõnele küsimusele.

18 liikmesriigi esitatud 2016. aasta statistika kohaselt teatati politseile kokku 26 304 808 kuriteost. Kõige rohkem teatati vargustest ja kuriteoga varale kahju tekitamisest.

18 liikmesriigi esitatud statistikast on näha, et 2016. aastal teatas kuriteost 11 120 123 inimest. Kättesaadavad andmed osutavad sellele, et ligikaudu 40 % teatatud kuritegude ohvritest olid naised. Naiste osakaal teatatud kuritegude ohvrite seas oli eriti suur Prantsusmaal (62 %). Kõikides küsimustikule vastanud liikmesriikides oli alla 10 % teatatud kuritegude ohvritest lapsed.

5. KOKKUVÕTE

2012. aasta kuriteoohvrite õiguste direktiiv on ELi kuriteoohvrite poliitika põhivahend. Sellega on ette nähtud ulatuslikud õigusnormid, mis aitavad parandada kuriteoohvrite olukorda Euroopa Liidus. Paraku on käesolevast hindamisest näha, et direktiivi potentsiaali ei kasutata veel täielikult. Direktiivi rakendamine ei ole rahuldav. Seda eelkõige puuduliku ja/või ebaõige ülevõtmise tõttu.

Käesolevas aruandes tõstatatakse ka hulk küsimusi seoses direktiivi praktilise rakendamisega. Puudusi mõne direktiivi põhisätte rakendamisel, näiteks sätete puhul, mis käsitlevad juurdepääsu teabele, abiteenuseid ja kaitset vastavalt kuriteoohvrite individuaalsetele vajadustele, avastati enamikus liikmesriikides. Tundub, et menetlusõiguste ja lepitava õigusemõistmisega seotud sätted on vähem probleemsed.

Komisjon teeb liikmesriikidega tihedalt koostööd, et kindlaks tehtud raskused ületada. Peale selle edendab komisjon direktiivi nõuetekohast rakendamist rahalise toetuse

andmise kaudu[13]. Näiteks ELi toetuse abil loodud ohvrite õiguste Euroopa võrgustik[14] annab liikmesriikide ekspertidele võimaluse vahetada parimaid tavasid ja arutada direktiivi nõuetekohase rakendamisega seotud küsimusi.

Puuduliku ülevõtmisega seotud rikkumismenetlused on praegu pooleli enamiku liikmesriikide puhul. Vajaduse korral algatab komisjon seoses ebaõige ülevõtmise ja/või ebaõige praktilise rakendamisega veel rikkumismenetlusi.

[13] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1382/2013, millega luuakse õigusprogramm aastateks 2014–2020, ELT L 354, 28.12.2013, lk 73–83, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/.