



Briuselis, 2013 11 27
SWD(2013) 481 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedama prie

**Europos Parlamento ir Tarybos pasiūlymo dėl direktyvos
dėl procesinių garantijų baudžiamosiose bylose įtariamiesiems ar kaltinamiems vaikams**

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

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedama prie

Europos Parlamento ir Tarybos pasiūlymo dėl direktyvos

dėl procesinių garantijų baudžiamosiose bylose įtariamiesiems ar kaltinamiesiems vaikams

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

1.1. Bendros problemos

1) Nepakankama vaikų ir pažeidžiamų suaugusiųjų teisių į teisingą bylos nagrinėjimą apsauga dabartinėje tarptautinės ir ES teisės sistemoje

Nepaisant taikytinų bendrųjų principų ir būtiniausių standartų, nustatytų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, Europos žmogaus teisių konvencijoje (EŽTK) ir kituose tarptautinės teisės aktuose, pažeidžiamų asmenų (t. y. vaikų – jaunesnių kaip 18 metų asmenų – ir pažeidžiamų suaugusiųjų, kaip antai žmonių, turinčių psichikos sutrikimų arba fizinių ar psichologinių problemų¹) teisė į teisingą bylos nagrinėjimą įvairiais baudžiamojo proceso etapais kol kas ES užtikrinama nepakankamai, o tai kelia pavojų, kad gali būti pažeistas EŽTK 6 straipsnis.

2) Pagal Stokholmo programą priimtomis priemonėmis kol kas neužtikrinama bendra vaikų ir pažeidžiamų suaugusiųjų apsauga

Be to, jau po Stokholmo programos² ES priimtos procesinių teisių apsaugos priemonės nesuteikia pakankamai garantijų, kad pažeidžiami asmenys galėtų veiksmingai naudotis savo teisėmis. Nors šiomis priemonėmis ir numatoma tam tikra visų įtariamųjų ir kaltinamųjų apsauga, jose neatsižvelgiama į specialiąsias įtariamų ir kaltinamų pažeidžiamų asmenų reikmes, kylančias įvairiais baudžiamojo proceso etapais (pvz., tinkamo jų pažeidžiamumo įvertinimo mechanizmo, privalomai skiriamo advokato, medicininės pagalbos, specialaus teisėsaugos institucijų pareigūnų ir teisėjų mokymo ir pan.). Iš tiesų, Stokholmo programoje ir su ja susijusiame Komisijos veiksmų plane³ aiškiai numatyta, kad reikia priimti konkrečią priemonę, kuri užtikrintų pažeidžiamiesiems asmenims taikytinas bendras būtiniausias taisykles ir kitas procesinių teisių apsaugos priemones. Be tokios priemonės įtariamųjų ir kaltinamųjų apsauga baudžiamajame procese būtų nepakankama, ir nepavyktų iki galo pasiekti Stokholmo programos ir Procesinių teisių veiksmų plano⁴ tikslų.

3) Dėl nepakankamos vaikų ir pažeidžiamų suaugusiųjų apsaugos nukenčia tarpusavio pasitikėjimas ir tarpusavio pripažinimo proceso sklandumas

Dėl tinkamos vaikų ir pažeidžiamų suaugusiųjų procesinių teisių apsaugos trūkumo teisminėms institucijoms gali pritrūkti tarpusavio pasitikėjimo, o tai gali pakenkti teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose. Kadangi tarpusavio pripažinimo principas yra teisingumo erdvės pagrindas, siekiant veiksmingai veikiančios laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės būtina stiprinti tarpusavio pasitikėjimą. Siekdamos plėtoti tokį tarpusavio pasitikėjimą,

¹ Pažeidžiamų suaugusiųjų sąvoka neapibrėžta jokiame tarptautinės ar Europos teisės akte.

² OL C 115, 2010 5 4, p. 1.

³ COM(2010) 171 galutinis, 2010 4 20.

⁴ OL C 295, 2009 12 4, p. 1.

Procesinių teisių veiksmų plane valstybės narės nurodė priemones, reikalingas šiems būtiniausiems tarpusavio pasitikėjimo standartams įgyvendinti. Numatytomis priemonėmis pažeidžiamiesiems asmenims suteikiama speciali apsauga.

1.2. Asmenys, kuriems šios priemonės turės poveikio

Vaikų, kurie visoje ES yra patraukiami baudžiamojon atsakomybėn, yra maždaug 1 086 000, t. y. 12 proc. visų baudžiamojon atsakomybėn patraukiamų Europos gyventojų. Kalbant apie pažeidžiamus suaugusiuosius, apie 4–8 proc. visų baudžiamojon atsakomybėn patraukiamų gyventojų turi sutrikimų, dėl kurių jie negali visapusiškai dalyvauti baudžiamajame procese.

1.3. Valstybių narių ir suinteresuotųjų šalių nuomonės

Valstybės narės ir suinteresuotosios šalys (pvz., advokatų asociacijos, NVO, šeimų asociacijos) aiškiai pabrėžė, kad būtinos specialiosios pažeidžiamų asmenų (ypač vaikų) apsaugos priemonės. Kalbėdamos apie tai jos nurodė, kad tarptautiniai standartai įgyvendinami nepakankamai ir nenuosekliai ir kad ES valstybėms narėms nepaprastai svarbu nustatyti bendras būtiniausias taisykles. Visos poveikio vertinime išdėstytos apsaugos priemonės buvo plačiai aptartos ir palaikytos, o ypač svarbia priemone laikomas privalomas advokato skyrimas. Pasiūlyta nustatyti atskiras vaikams ir pažeidžiamiesiems suaugusiesiems taikytinas nuostatas, nes, be kitų priežasčių, nėra bendros pažeidžiamų suaugusiųjų apibrėžties.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

ES lygmens veiksmų reikia imtis dėl šių trijų veiksnių:

1) *Teisminių institucijų tarpusavio pasitikėjimo didinimas*: dėl to, kad trūksta deramos vaikų ir pažeidžiamų suaugusiųjų apsaugos, šiuo metu teisminės institucijos per mažai vienos kitomis pasitiki, dėl to nukenčia teisminis bendradarbiavimas tarpvalstybinio pobūdžio baudžiamosiose bylose. Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba paragino Komisiją pasiūlyti specialių pažeidžiamų asmenų apsaugos priemonių (kurios būtų taikytinos ir vaikams, ir pažeidžiamiesiems suaugusiesiems).

2) *Asmenų judėjimas*: vaikams ir pažeidžiamiesiems suaugusiesiems baudžiamoji byla gali būti iškelta kitoje, ne gimtojoje, valstybėje narėje. Į tokių įtariamųjų ar kaltinamųjų reikmes reikia atsižvelgti ES lygmeniu.

(3) *Tarptautinių standartų ribos*: EŽTK jau yra nustatyti europiniai teisės į teisingą bylos nagrinėjimą užtikrinimo standartai, tačiau jų įgyvendinimo mechanizmas neužtikrina, kad konvenciją pasirašiusios šalys, įskaitant ES valstybes nares, jų laikytųsi tinkamai ir nuosekliai⁵. Be to, kadangi Sąjungos ratifikuotos tarptautinės konvencijos dėl vaikų ir neįgaliųjų įgyvendinamos ne iki galo, mažai tikėtina, kad tokie standartai visoje ES bus taikomi nuosekliai.

⁵ Net valstybių narių vyriausybėms skirtose Europos komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą ataskaitose ne kartą buvo prašyta užtikrinti, kad suimtiesiems įtariamiesiems kuo anksčiau būtų suteikta galimybė gauti teisinę pagalbą – į šį prašymą sureagavo (priėmė atitinkamą informavimo sistemą) mažuma valstybių narių.

3. ES INICIATYVOS TIKSLAI

Tikslai	
Bendrieji tikslai	▪ Bus užtikrinti veiksmingi pažeidžiamų asmenų, įtariamų ar kaltinamų baudžiamosiose bylose, pagrindinių procesinių teisių apsaugos standartai. ▪ Bus stiprinamas tarpusavio pasitikėjimas, o tai palengvins nuosprendžių ir teismo sprendimų tarpusavio pripažinimą ES ir pagerins teisminį bendradarbiavimą ES.
Konkretūs tikslai	▪ A: Įtariamųjų ar kaltinamųjų baudžiamosiose bylose pažeidžiamumas turi būti vertinamas pačioje baudžiamojo proceso pradžioje ir iki pat jo pabaigos. ▪ B: Pažeidžiamiems įtariamiesiems ar kaltinamiesiems baudžiamojoje byloje turi būti suteikta reikiama pagalba ir privalomai paskirtas advokatas, ir tai turi būti teisė, kurios atsisakyti negalima – taip užtikrinama, kad jie suprastų baudžiamąjį procesą ir veiksmingai jame dalyvautų. ▪ C: Pažeidžiamiems asmenims, ypač vaikams, turi būti nustatytos tinkamos procedūrinės apsaugos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į specialius jų poreikius visais baudžiamojo proceso etapais (pvz., apklausos policijoje, posėdžio, sulaikymo).
Veiklos tikslai	▪ A.1: Tinkami vaikų ir suaugusiųjų pažeidžiamumo vertinimo mechanizmai turi būti taikomi nuo pat baudžiamojo proceso pradžios, t. y. nuo jų pirmojo jų kontakto su teisėsaugos ar teisminėmis institucijomis. ▪ B.1: Proceso metu vaikai ir pažeidžiami suaugusieji turi gauti deramą tėvų, teisinių atstovų arba kitų tinkamų suaugusiųjų pagalbą. ▪ B.2: Vaikams ar pažeidžiamiems suaugusiesiems nuo pat baudžiamojo proceso pradžios turi būti privalomai skiriamas advokatas, kad jie galėtų veiksmingai dalyvauti procese. ▪ C.1: Vaikams ar pažeidžiamiems suaugusiesiems turi būti taikomos tinkamos apsaugos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į specialias jų reikmes įvairiais baudžiamojo proceso etapais (pvz., apklausos policijoje vaizdo ir garso įrašas, privatumo apsaugos taisyklės, apribojimai taikyti kardomąjį sulaikymą).

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Išsamiai išnagrinėtos keturios pagrindinės politikos galimybės:

1 galimybė. Status quo	Status quo išlaikymas. Pasirinkus šią galimybę, nebūtų imamasi jokių ES lygmens veiksmų.
2 galimybė.	Įstatymo galios neturintys teisės aktai (neprivalomos priemonės), padedantys saugoti pažeidžiamus įtariamuosius ir kaltinamuosius

Žemesnio lygmens įpareigojimai	baudžiamosiose bylose, pavyzdžiui, stebint ir vertinant elgesį su įtariamaisiais ir kaltinamaisiais, rengiant mokymą ir skleidžiant gerąją patirtį.
3 galimybė. Vidutinio lygmens įpareigojimai	3 galimybė – nustatyti būtiniausias taisykles dėl EŽTT <i>acquis</i> ir susijusių šios srities tarptautinės teisės nuostatų taikymo pažeidžiamų įtariamųjų ir kaltinamųjų baudžiamosiose bylose procesinei apsaugai.
4 galimybė. Aukšto lygmens įpareigojimai	4 galimybė – plačiausio užmojo privalomojo pobūdžio galimybė , kurią pasirinkus tam tikros apsaugos priemonės būtų griežtesnės nei pasirinkus 3 galimybę . Šios papildomos apsaugos priemonės būtų: išsamus pažeidžiamumo vertinimas, išsamus sveikatos patikrinimas (taikoma pažeidžiamiesiems suaugusiesiems), apklausų policijoje vaizdo ir garso įrašai, specialiai parengti teisėjai, galimybė sulaikymo laikotarpiu užsiimti mokymosi ar poilsine veikla.
Pasirinkus 3 ir 4 galimybes reikėtų priimti direktyvą arba rekomendaciją. Šių dviejų galimybių elementai gali būti derinami. Kinetama atskirai priimti direktyvą dėl vaikų ir rekomendaciją dėl pažeidžiamų suaugusiųjų .	

5. POVEIKIO VERTINIMAS

5.1. Veiksmingumas siekiant politikos tikslų

- 1 galimybė – dabartinis nepakankamas pažeidžiamų įtariamųjų ar kaltinamųjų apsaugos lygis nepakiltų.
- 2 galimybė – valstybėms narėms nesuteikiama pakankama paskata spręsti problemas, nes priemonės būtų neprivalomos.
- 3 galimybė – vidutinio poveikio, nes leistų pasiekti bendruosius priemonės (-ių) tikslus nustatčius specialiąsias vaikų ar pažeidžiamų suaugusiųjų apsaugos priemones.
- 4 galimybė – nustatomos platesnio užmojo taisyklės ir aukštesnio lygmens (lyginant su 3 galimybe) valstybių narių įpareigojimai taikyti tam tikras apsaugos priemones, susijusias su pažeidžiamumo vertinimu, sveikatos patikrinimu (pažeidžiamiesiems suaugusiesiems), apklausomis policijoje, teismo posėdžiais ir sulaikymu. Tai gerokai sustiprins tarpusavio pasitikėjimą ir pagerins bendradarbiavimą.

5.2. Poveikis pagrindinėms teisėms

- 1 galimybė: dabartinis nepakankamas pažeidžiamų asmenų teisės į teisingą bylos nagrinėjimą apsaugos lygis nepakiltų.
- 2 galimybė: poveikis ribotas, nes labai priklauso nuo to, kaip valstybės narės įgyvendins teisiškai neprivalomas gaires.
- 3 galimybė: teigiamas poveikis pagrindinėms teisėms – įpareigojus valstybes nares užtikrinti, kad tėvai ar teisiniai atstovai arba kiti tinkami suaugusieji suteiktų reikiamą informaciją ir pagalbą, pagerės teisės į teisingą bylos nagrinėjimą įgyvendinimą; privalomas advokato skyrimas turės reikšmingo poveikio pažeidžiamų asmenų teisėms į gynybą. Be to, kai kurios apsaugos priemonės, susijusios su apklausomis policijoje, teismo posėdžiais ir sulaikymu, sustiprintų teisę į teisingą bylos nagrinėjimą.
- 4 galimybė turėtų didžiausią poveikį pagrindinėms teisėms iš visų keturių galimybių. Išsamus pažeidžiamumo vertinimas leistų atsižvelgti į specialias pažeidžiamų asmenų reikmes; medicininė pagalba užtikrintų jų asmens neliečiamybę; numatyta keletas

specialių apsaugos priemonių, susijusių su apklausomis policijoje (pvz., garso ir vaizdo įrašas), sulaikymu (apribojimas, proporcingumas) ir teismo posėdžiais (pvz., specialus teisėjų mokymas, privatumo apsauga).

5.3. Poveikis nacionalinėms teisingumo sistemoms

- 1 galimybė: skirtumai tarp valstybių narių išliktų ar net padidėtų.
- 2 galimybė: bendras poveikis būtų ribotas, nes dėl jos teisiško neprivalomumo reikšmingesnių rezultatų gali nebūti.
- 3 ir 4 galimybės turės teigiamos įtakos valstybių narių teismų sistemoms, nes jas pasirinkus teisinis tikrumas padidėtų dėl visoms ES valstybėms narėms nustatytų bendrų būtiniausių standartų pažeidžiamų įtariamųjų ir kaltinamųjų apsaugos srityje. Visos valstybės narės būtų įpareigosios pakeisti nacionalinius baudžiamojo proceso teisės aktus. Šios galimybės gerokai sustiprintų teisminių bendradarbiavimą, nes sumažėtų valstybių narių skirtumai užtikrinant tam tikras pažeidžiamų įtariamųjų ir kaltinamųjų teises.

5.4. Finansinis ir ekonominis poveikis

- 1 galimybė. Pasirinkus šią galimybę, finansinio poveikio nebūtų.
- 2 galimybė. Finansinės sąnaudos pasirinkus šią galimybę priklausytų nuo to, koku lygiu valstybės narės įgyvendintų priemones. Remiantis skaičiavimais, didžiausios finansinės sąnaudos būtų maždaug **20,2 mln. EUR** (išlaidos teisėjų ir policijos pareigūnų mokymui ir galimos išlaidos tyrimams, seminarams ir pan.).
- 3 galimybė. Bendros išlaidos, palyginti su kitomis trimis galimybėmis, turėtų būti **vidutinės**. Bendros išlaidos sudarytų **100,1 mln. EUR (vaikai)** ir **nuo 40,3 iki 72,8 mln. EUR (pažeidžiami suaugusieji)**.
- 4 galimybė. Pasirinkus 4 galimybę, numatomos didžiausios bendros išlaidos. Iš viso išlaidos sudarytų **164,2 mln. EUR [182,8 mln. EUR, įskaitant mokymą] (vaikai)** ir **134,4–228,9 mln. EUR [153–247,5 mln. EUR, įskaitant mokymą] (pažeidžiami suaugusieji)**.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS IR PASIRINKTA GALIMYBĖ

1) Vaikai

Atlikus vertinimą, vaikų atveju pasirinkta **direktyva**, kurioje **derinami 3 ir 4 galimybių elementai**.

Tokia direktyva bus nustatytos vaikų, įtariamų ar kaltinamų baudžiamosiose bylose ES, būtiniausios apsaugos priemonės. Ji bus teisiškai privaloma valstybėms narėms, o ją įgyvendinus ES apsaugos lygis pakils.

3 ir 4 galimybių elementų deriniu atsižvelgiama į subsidarumo ir proporcingumo aspektus; jis suteiks aiškos papildomos naudos ES, nes bus sugriežtinti būtiniausi standartai, grindžiami EŽTT *acquis* ir tarptautiniais standartais vaikų, įtariamų ar kaltinamų baudžiamosiose bylose, procesinių garantijų srityje.

Bendros išlaidos sudarytų 136,2 mln. EUR [154,8 mln., įskaitant mokymą]⁶. Poveikį pajustų visos valstybės narės, tačiau jis būtų nevienodas. Bendros kiekvienos valstybės narės išlaidos:

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:

⁶ Įskaitant išlaidas mokymui.

172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷.

2) Suaugusieji

Kadangi sunku nustatyti bendrą pažeidžiamų suaugusiųjų apibrėžtį, o drauge ir būsimos iniciatyvos taikymo sritį, taip pat dėl to, kad nėra daug pažeidžiamiems suaugusiems taikytinų tarptautinių standartų ir nuostatų, pažeidžiamų suaugusiųjų apsaugos srityje nuspręsta nesiimti teisiškai privalomų priemonių.

Atlikus vertinimą pažeidžiamų suaugusiųjų apsaugos srityje pasirinkta galimybė priimti **rekomendaciją**, kurioje **derinami 3 ir 4 galimybių elementai**.

3 ir 4 galimybių elementų deriniu atsižvelgiama į subsidiarumo ir proporcingumo aspektus ir suteikiama aiškos papildomos naudos ES, nes bus sugriežtinti būtiniausi standartai, grindžiami EŽTT *acquis* ir tarptautiniais standartais vaikų, įtariamų ar kaltinamų baudžiamosiose bylose, procesinių garantijų srityje.

Bendros išlaidos sudarytų **70,9–133,6 mln. EUR** [89,5–152,2 mln., įskaitant mokymą]⁸. Poveikį pajustų visos valstybės narės, tačiau jis būtų nevienodas. Bendros kiekvienos valstybės narės išlaidos (nuo–iki):

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 869⁹.

[Šios išlaidos paskaičiuotos remiantis prielaida, kad rekomendaciją įgyvendins visos valstybės narės].

Skaiciuojant šias išlaidas neatsižvelgta į **galimą taupymą**, susijusį su mažinamomis sprendimų apskundimo EŽTT ir nacionaliniuose teismuose išlaidomis, pakartotinio bylų nagrinėjimo išlaidomis, finansine kompensacija ir baudžiamojo persekiojimo nutraukimu dėl įtariamųjų teisės į teisingą bylos nagrinėjimą pažeidimų. Visų pirma, privalomas advokato skyrimas pagerins teisinę gynybą, todėl nereikės rengti pakartotinių apklausų, supaprastės tyrimai bei posėdžiai ir bus skiriama mažiau laisvės atėmimo bausmių. Ilgainiui finansinė našta turėtų po truputį mažėti, nes pažeidžiamų asmenų procesinės garantijos pagerės, o teisių gynimo priemonės dėl teisės į teisingą teismo procesą pažeidimų bus taikomos rečiau.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Siūlomos direktyvos dėl vaikų apsaugos perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpis bus dveji metai nuo jos įsigaliojimo. Siūlomos rekomendacijos dėl pažeidžiamų suaugusių asmenų įgyvendinimą Komisija vertins ne vėliau kaip po trejų ketverių metų nuo jos paskelbimo.

Be to, Komisija numato atlikti specialų empirinį tyrimą, kurio pagrindinis tikslas yra 3–5 metus rinkti duomenis apie kiekvienos Procesinių teisių veiksmų plano priemonės taikymą. Siekiant atlikti išsamią kiekybinę ir kokybinę pasiūlymų veiksmingumo analizę, bus naudojami specialūs vaikams ir pažeidžiamiems suaugusiems skirti rodikliai.

⁷ Neįskaitant išlaidų mokymui.

⁸ Įskaitant išlaidas mokymui.

⁹ Neįskaitant išlaidų mokymui.