



CHILD

Towards a child-friendly justice

ELi ohvrite õiguste direktiivi kavandatava muudatuse tõhususe ja rakendatavuse hindamine

D5.2. Muudatusettepaneku tagasiside



Co-funded by
the European Union



uc3m

Universidad
Carlos III
de Madrid



Sisukord

Kokkuvõte.....	3
1. Sissejuhatus.....	5
2. Praktiline kohaldatavus ja kasutatavus.....	7
3. Õiguslik sidusus ja süsteemne lõimimine.....	12
3.1 Menetluslik seisund ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.....	12
3.2 Hüvitis ja rahaline kaitse (artikkel 16). Õiglane ja asjakohane hüvitis.....	14
3.3 Horisontaalne kooskõla valdkondlike direktiividega.....	15
3.4 Huvide konflikt ja sõltumatu esindamine.....	18
3.5 Seire, jõustamine ja andmekogumine.....	20
3.6 Piiriülene kaitse ja õiguste järjepidevus.....	21
4. Realistlikkus ja rakendatavus.....	24
4.1 Proportsionaalsus ja liikmesriikide lähtepositsioonid.....	24
4.2 Majanduslik teostatavus ja pikaajaline väärtus.....	25
4.3 Järk-järguline digiteerimine ja taristu valmisolek.....	26
4.4 Asutustevaheline koostöö (Barnahusi põhimõte).....	26
5. Teoreetiline vaade: ELi õiguspõhimõtted.....	28
5.1 Tõhususe põhimõte (effet utile) ja menetluslik iseseisvus.....	28
5.2 Proportsionaalsus ja diskrimineerimiskeelu põhimõte.....	28
5.3 Lojalne koostöö ja vastastikune tunnustamine.....	29
5.4 „Lapse parimad huvid“ kui sisuline õigus.....	29
6. Kokkuvõte.....	30

CHILD: Lapsesõbraliku õigusemõistmise suunas

ELi ohvrite õiguste direktiivi kavandatava muudatuse tõhususe ja rakendatavuse hindamine

Versioon: juuni 2026

www.childfriendlyjustice.eu

Väljund 5.2

Toimetajad/autorid

Nicholas Spetsidis, Christina Tsaka, UWAH

Tänuõnad

Dokumenti on rikastanud osalevate riikide riiklike nõuandekogude liikmete väärtuslikud teadmised ja kaasamõtlemine. Nende tagasiside ja tähelepanekud aitasid tagada, et dokumendi sisu oleks tugevalt seotud praktika ja poliitikaga. Täname südamest järgmisi inimesi nende panuse eest:

Austria: Franziska Tkvac; Julia Mair; Atis-Andreia Comanita; Anna-Maria Wukovits; Regina Studener Kuras

Belgia: Griet D'Hont; Debra VandenAbbeele; Isabelle Vanderhoeven; Joke Tielemans; Veerle De Craene; Phedra Neel; Annelies Cardon; Bieke Verscheure; Sam VanDyck; Isabelle Ven; Filip Rasschaert; Sophie Vandecruys; Dirk De Waele; Hilde Melotte; Lucia Dreser; Pascale Franck

Küpros: Christiana Xerou; Polyxeni Christodoulou; Panagiotis Gargalis

Eesti: Linda Liis Arpo; Laidi Surva; Meelis Juhandi

Kreeka: Angeliki Serafeim; Theodora Oikonomou; Konstantinos Koutroubis; Eugene Stathakopoulou; George Nakos

Itaalia: Chiara Gallina; Francesco Rosetti; Roberta Durante; Cristina Tonon; Maria Catalano

Portugal: Catia Pontedeira

Rumeenia: Costantin Axinte; Eva Laszlo; George Visu; Hajnal Mayer

Hispaania: Javier Álvarez Cienfuegos; Inés del Olmo García; Ignacio de Torres Guajardo; Rafael Escudero Alday; Lucía Sierra Muñoz

Rahastanud Euroopa Liit. Väljendatud seisukohad ja arvamused kuuluvad siiski üksnes autorile/autoritele ega pruugi kajastada Euroopa Liidu või Euroopa Komisjoni seisukohti. Euroopa Liit ega Euroopa Komisjon ei vastuta nende eest.

Projekti viide

101160543 — CHILD Project — JUST-2023-JACC-EJUSTICE

Kokkuvõte

Direktiivi 2012/29/EL kavandatud muudatus on oluline ja ajakohane reform, mis nihutab ELi ohvrikaitse raamistiku rõhuasetuse formaalsetelt õigustelt nende praktilisele rakendamisele. See käsitleb otseselt püsivaid puudujääke, millele on osutanud Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) ja praktikud, eriti seoses lapsohvritega, kes seisavad endiselt silmitsi õiguskaitse kättesaadavuse takistuste, killustatud tugiteenuste, korduva ohvrustumise ja ebapiisava osalemisega menetluses.

Ettepanek sisaldab olulisi edasiminekuid, sealhulgas tugevdatud õigust saada teavet, varajasi individuaalseid hindamisi, kogu ELi hõlmavat ohvriabiliini (116 006), paremat juurdepääsu tugiteenustele sõltumata kriminaalmenetlusest, tugevdatud multidistsiplinaarset koordineerimist ning riigi esialgu makstava hüvitise mehhanisme. Need meetmed parandavad märkimisväärselt vastavust põhiõiguste harta artiklitele 24 ja 47, muutes ohvrite õigused kättesaadavamaks, praktilisemaks ja jõustatavamaks.

Siiski jääb alles mitu kriitilist lünka, mis võivad vähendada direktiivi tõhusust ja põhjustada jätkuvaid erinevusi liikmesriikide vahel.

Peamised soovitusused

1. Tagada lapsohvrite sõltumatu esindamine:

Direktiiv peaks nõudma sõltumatu esindaja (guardian ad litem) kohustuslikku määramist alati, kui lapse ja tema seaduslike esindajate vahel esineb huvide konflikt, eelkõige peresisese vägivalla, väärkohtlemise, ärakasutamise või hooletusse jätmise juhtumites. Esindamine peaks algama võimalikult varases etapis ning hõlmama kriminaal-, perekonnaõiguslikke ja lastekaitsemenetlusi.

2. Käsitada lapsohvreid aktiivsete õiguste kandjatena:

Harta artikli 47 täitmiseks tuleb lapsohvritele tagada sisuline menetluslik seisund, sealhulgas õigus vaidlustada süüdistuse esitamata jätmise otsuseid, saada teavet, osaleda menetluses ja mõjutada kaitsemeetmeid. Lapsi ei tohiks käsitada üksnes tunnistajatena, vaid iseseisvate õiguste kandjatena.

3. Muuta Barnahusi-põhine multidistsiplinaarne tugi siduvaks nõudeks:

Artikkel 26a peaks minema üldistest koordineerimiskohustustest kaugemale ja nõudma Barnahusi mudelil põhinevaid toimivaid multidistsiplinaarseid süsteeme. See peaks hõlmama ühist juhtumikorraldust, määratud juhtumikoordinaatoreid, ühiseid protokolle, jagatud riskihindamisi ja lõimitud otsustusprotsesse, et vältida sekundaarset ohvrustumist ja institutsionaalset killustatust.

4. Kehtestada kohustuslik erialane koolitus:

Kõigi menetluslike tagatiste tõhusus sõltub spetsialistide pädevusest. Direktiiv peaks kehtestama siduvad nõuded kohtunike, prokuröride, politseiametnike, lastekaitsetöötajate ja ohvriabi töötajate pidevale, erialasele ja traumateadlikule koolitusele. Artikli 22 kohased individuaalsed hindamised tuleks nende koolituskohustustega sõnaselgelt siduda.

5. Tugevdada lastele kohandatud hüvitise kaitsemeetmeid:

Riigi esialgu makstav hüvitis on oluline edasiminekuks, kuid sellega peavad kaasnema lastele kohandatud kaitsemeetmed, sealhulgas kohtu järelevalve all olevad kaitstud kontod, sõltumatu usaldusisikute järelevalve ning hüvitise tasemed, mis on õiglased, asjakohased ja arvestavad lapse arengulis ja sotsiaal-majanduslikke asjaolusid.

6. Tagada kaitse piiriülene järjepidevus:

Lapsohvrid ei tohi kaotada kaitset liikmesriikide vahel liikudes. Direktiiv peaks looma automaatse vastastikuse tunnustamise mehhanismi, näiteks Euroopa ohvipassi, mis tagaks, et kaitsekorraldused, tugiteenused, hüvitiseõigused ja traumateadlik abi jätkuvad piiriüleselt katkestusteta.

7. Parandada seiret ja aruandekohustust:

Muudatus peaks nõudma ühtlustatud, lapsepõhist andmekogumist ja iga-aastast aruandlust tulemuspõhiste näitajate kohta, sealhulgas juurdepääs multidistsiplinaarsetele teenustele, läbiviidud küsitluste arv, hüvitise maksmise tähtajad ja kaitsemeetmete rakendamine. See on oluline, et Euroopa Komisjon ja FRA saaksid tõhusalt järelvalvet teha.

Kokkuvõte

Muudatus on suur samm tõeliselt lapsekeskse ja traumateadliku Euroopa õigussüsteemi suunas. Ilma sõltumatut esindamist, multidistsiplinaarseid tugistruktuure, erialast koolitust, menetluslikku seisundit ja seiret käsitlevate siduvate säteteta jäävad siiski olulised rakenduslüngad püsima. Lõplik direktiiv peaks seetõttu liikuma heade tavade soovitamisel jõustatavate kohustuste kehtestamisele, mis tagavad kõigile lapsohvritele kogu Euroopa Liidus samaväärse kaitse sõltumata nende elukohaliikmesriigist. Sellised reformid on vajalikud, et muuta ohvrite õigused õiguslikest õigustustest tegelikeks ja kogetavateks õigusteks.

1. Sissejuhatus

Direktiivi 2012/29/EL kavandatud muudatus kujutab endast sisulist arengut Euroopa Liidu ohvrikaitse õigusraamistikus. Selle eesmärk on käsitleda rakendamisel tuvastatud püsivaid puudujääke, mis mõjutavad eriti haavatavaid rühmi, eelkõige lapsohvreid. Kuigi direktiiv kehtestas kuriteoohvrite õiguste, toe ja kaitse miinimumstandardid, on Euroopa Komisjoni ja [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) hinnangud järjepidevalt näidanud puudujääke selle praktilises kohaldamises, eriti haavatavate ohvrite, sealhulgas laste puhul.

Reformi tuleb käsitleda koos siduvate ja mittesiduvate ELi õigusaktidega, eelkõige [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artiklitega 7 (era- ja perekonnaelu austamine), 24 (lapse õigused) ja 47 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele), mis tagavad eraelu austamise, lapse õigused ning õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele. Reform paikneb ka [ELi lapse õiguste strateegia](#) (2021–2024) ja [ELi ohvrite õiguste strateegia](#) (2020–2025) raamistikus; mõlemad rõhutavad lapsesõbralike õigussüsteemide ja õiguste tõhusa kättesaadavuse vajadust.

Sellest normatiivsest raamistikust hoolimata osaleb ELis igal aastal kohtumenetlustes ligikaudu 2,5 miljonit last, sageli süsteemides, mis on struktuurselt endiselt täiskasvanukesksed.¹ Empiirilised tõendid näitavad, et lapsohvrid seisavad silmitsi selliste takistustega nagu ebapiisav juurdepääs spetsialiseeritud toele, kohandatud teabe puudumine ja korduv kokkupuude traumeerivate menetlustoimingutega. Need puudujäägid tekitavad küsimusi ELi õiguse tõhususe põhimõtte (effet utile) järgimise kohta, kuna formaalselt tunnustatud õigused ei realiseeru alati praktikas.

Käesolevas hinnangus analüüsitakse muudatuse praktilist kohaldatavust, õiguslikku sidusust ja rakendatavust, keskendudes eelkõige lapsohvritele ning tuvastades struktuursed piirangud, mis võivad mõjutada selle tõhusust liikmesriikides.

Toetades 2023. aasta ettepaneku eesmäärke, lisame järgmised soovitusel, et muudatus saavutaks oma eesmärgi muuta ohvrite õigused praktikas kasutatavaks ja tõhusaks. Selleks et tagada täielik õiguslik sidusus harta artiklitega 24 ja 47, tuleb lõplikku direktiivi tugevdada järgmistes küsimustes:

- selgitada ja tugevdada kohustust tagada sõltumatu esindaja (guardian ad litem) kohustuslik määramine kõigis lapsohvrite puudutavates juhtumites, kus tuvastatakse huvide konflikt;
- muuta olemasolevad koordineerimiskohustused (sh artikkel 26a) siduvateks kohustusteks luua Barnahusi mudelil põhinevad multidistsiplinaarsed lapsesõbralikud „ühe kontaktpunkti“ teenused;
- kehtestada sõnaselged ja siduvad sätted kohustusliku, pideva ja erialase koolituse kohta, mida praeguses tekstis ei ole piisavalt täpsustatud;
- tagada, et äsja kasutusele võetavate riigi hüvitismehhanismidega kaasnevad lastele kohandatud rahalised kaitsemeetmed ning et hüvitis on õiglane ja piisav;
- nõuda formaliseeritud multidistsiplinaarse koordineerimise mehhanisme, sealhulgas asutustevahelisi protokolle ja ühiseid juhtumikorraldussüsteeme;

¹ CHILD Handbook, (2026), lk 1.

- tagada ohvrite menetlusliku seisundi miinimumtase, mis võimaldab neil kõigis liikmesriikides menetluses tõhusalt osaleda.

Need meetmed on hädavajalikud, et ületada lõhe formaalsete õiguste ja nende tegeliku rakendumise vahel praktikas.

2. Praktiline kohaldatavus ja kasutatavus

Direktiivi 2012/29/EL ehk ohvrite õiguste direktiivi kavandatava muudatuse keskne uuendus seisneb liikumises peamiselt deklaratiivsetelt sätetelt toimetamismehhanismidele, mille eesmärk on tagada õiguste tegelik kättesaadavus praktikas. See areng on õiguslikult oluline [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikli 47 valguses, mis nõuab, et ELi õigusega tagatud õigused oleksid praktilised ja tõhusad, mitte üksnes teoreetilised. Samuti tugevdab see harta artiklit 24, mille kohaselt peab lapse parimate huvide põhimõte olema esmatähtis kõigis lapsi puudutavates tegevustes.

Selles kontekstis kehtestab muudatus rea konkreetseid meetmeid, mille eesmärk on tugevdada ohvrite kaitse- ja tugiraamistikku. Need on eriti olulised lapsohvritele, kellel on õigussüsteemile juurdepääsul suuremad takistused.

Esiteks on ELi ohvriabiiliini (116 006) loomine oluline samm kättesaadava ja madala lävendiga toe tagamisel. Nõudes liikmesriikidelt tasuta, konfidentsiaalseid ja hõlpsasti kättesaadavaid teenuseid, mis pakuvad emotsionaalset tuge, teavet ja suunamist, käsitleb muudatus hästi dokumenteeritud takistusi, millega lapsohvrid silmitsi seisavad, sealhulgas vähene teadlikkus, hirm ametiasutuste ees ja sõltuvus vahendajatest. Laste jaoks, kes ei pruugi suuta või soovida formaalsete õiguskaitsemehhanismidega otse ühendust võtta, on sellised teenused hädavajalikud varase kaitse ja abi kättesaadavaks tegemiseks.

Lapsohvrite praktilise kättesaadavuse tagamiseks tuleks digitaalseid teavitamis- ja raporteerimismehhanisme täiendada kaitsemeetmetega, mis arvestavad tõrjutuse riske, sealhulgas olukordi, kus lastel puudub privaatne juurdepääs seadmetele või nad on vägivaldse eestkostja kontrolli all.

Teiseks parandab artiklite 3–6 kohaste teabeõiguste tugevdamine kooskõla põhimõttega, et ohvrid peavad suutma oma õigustest aru saada ja neid tõhusalt kasutada. Nõue anda teavet esimesest kokkupuutest pädevate asutustega ohvrile kohandatud keeles ja vormis on laste puhul eriti oluline. Empiirilised andmed, sealhulgas [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) järeldused, näitavad, et lapsohvrid ei saa sageli teavet viisil, mis vastaks nende arengutasemele, mis piirab nende osalemist ja kahjustab menetluslikku õiglust. Muudatus käsitleb seda lünka otseselt, tugevdades teabe selguse, kättesaadavuse ja õigeaegsusega seotud kohustusi.

Praegused „üks lahendus kõigile“ teabepaketid ei vasta sageli lapsohvrite vajadustele, nagu on märkinud Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA, 2024). Tugevdades kohustust anda teavet esimesest kokkupuutest alates lapse arenguetapile kohandatud vormis, liigub muudatus teoreetilistelt õigustelt praktilise kättesaadavuse poole.² Eakohasus peab tähendama enam kui lihtsat keelt: see peaks hõlmama ka mitme modaalsusega

² European Parliament Research Service (EPRS) (2025). Child-friendly justice: Ensuring the rights and protection of child victims in the EU system. Briefing paper, Brussels. Analüüs rõhutab, et universaalne lastekaitse on saavutatav üksnes siis, kui kohtuekspertiisi, meditsiinilised ja psühholoogilised sekkumised on õiguslikult ühendatud üheks lapsele kohandatud menetluskeskkonnaks.

forme, näiteks visuaalseid abivahendeid ja digitaalseid tööriistu, mis arvestavad lapse kognitiivset võimekust.³

Kolmandaks tugevdavad artikli 22 kohased täiendatud sätted individuaalsete hindamiste kohta ohvrikaitse ennetavat mõõdet. Nõudes erikaitsevajaduste varajast tuvastamist, sealhulgas vanusest ja haavatavusest tulenevate vajaduste puhul, on muudatus kooskõlas tõenditega, mille kohaselt on lapsohvrid eriti suure sekundaarse ja korduva ohvristumise riskiga. Varased ja süsteemsed hindamised võimaldavad rakendada kohandatud kaitsemeetmeid, näiteks vältida otsest kontakti toimepanijaga või kohandada küsitlemistehnikaid, andes nii praktilise mõju direktiivi kaitset käsitlevatele artiklitele 18 ja 23.

Selge eeldus, et kõigil lastel on erikaitsevajadused (artikkel 22 „individuaalne hindamine“), nihutab tõendamiskoormuse lapselt riigile. Nende hindamiste tõhusus sõltub hindaja pädevusest. Kuigi muudatus tugevdab artikli 22 kohaseid individuaalseid hindamisi, ei taga see piisavalt nende kvaliteeti ja järjepidevust praktikas. Nende hindamiste tõhusus sõltub neid läbiviivate spetsialistide pädevusest. Seetõttu tuleks direktiivi veelgi tugevdada, sidudes artikli 22 sõnaselgelt erialase koolituse nõuetega ning tagades, et hindamised viiakse läbi traumateadlikult, mitte ei taandu formaalseteks või bürokraatlikeks linnukese tegemise harjutusteks.⁴

Kuigi muudatus viib individuaalse hindamise õigesti „esimese kontakti“ etappi (artikkel 22), soovitame artikli 22 sõnaselgelt siduda artikli 25 kohaste kohustuslike koolitusnõuetega, et tagada hindamiste traumateadlikkus ja vältida nende muutumist pelgalt bürokraatlikeks toiminguteks.

Oluline on ka see, et muudatus tugevdab põhimõtet, mille kohaselt tugiteenustele juurdepääs ei tohi sõltuda kriminaalmenetluses osalemisest. See on eriti oluline lapsohvrite puhul, kes võivad olla vastumeelsed või võimetud formaalsetes menetlustes osalema. Psühholoogilise toe, nõustamise ja lastekaitseteenuste kohustusliku kättesaadavuse tagamine sõltumata menetluslikust seisundist peegeldab lapsekeskset lähenemist, mis on kooskõlas harta artikliga 24 ja ELi laiemate poliitiliste kohustustega.

Muudatus tugevdab laste erikaitset veelgi, tunnistades sõnaselgelt, et lapsohvritel eeldatakse erikaitsevajadusi. See eeldus viib lapse parimate huvide põhimõtte praktikasse ning nõuab liikmesriikidelt eakohast, traumateadlikku tuge ja menetluslikke tagatise. Sellised meetmed on vajalikud ELi põhiõiguste standardite järgimiseks ja sekundaarse ohvristumise riski vähendamiseks.

³ Ainult 30% Euroopa Liidus elavatest lapsohvritest saab nende vajadustele spetsiaalselt kohandatud teavet (Zagoura, P., „The revision of the Victims’ Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims“, The Art of Crime, 15/2025).

⁴ Direktiiv jätab liikmesriikidele liiga suure kaalutusruumi, mis tähendab, et individuaalsete riskihindamiste põhikomponendid jäetakse täielikult killustatud riiklike menetluste määrata (Zagoura, P., „The revision of the Victims’ Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims“, The Art of Crime, 15/2025).

Õigusliku sidususe tagamiseks peaks direktiiv ette nägema, et huvide konflikti korral (nt peresisene vägivald) määratakse lapsele viivitamata vanematest eraldiseisev sõltumatu seaduslik esindaja või guardian ad litem.

Kavandatavate meetmete tõhususe keskne eeldus on liikumine passiivselt koostöölt aktiivsele multidistsiplinaarsele koordineerimisele. See lähenemine on kooskõlas direktiivi põhjendusega 57, mis rõhutab pädevate asutuste koostöö vajalikkust, ning seda toetab ka [ELi ohvrite õiguste strateegia](#) (2020–2025). Tõendid näitavad järjepidevalt, et killustatud institutsionaalsed vastused, kus õiguskaitse, kohtusüsteem, meditsiini- ja sotsiaalteenused tegutsevad eraldi, kahjustavad otseselt lapsohvrite kaitset. Selline killustatus tekitab olulisi tugilünki, vastuolulisi menetlusnõudeid ning lapse taastraumeerimist korduva ja ebajärjekindla küsitlemise kaudu.

Kuigi muudatus kehtestab artikli 26a kaudu tugevdatud koordineerimismehhanismid, on märkimisväärne oht, et need sätted jäävad deklaratiivseks ega hakka praktikas tööle. Praktilise kohaldatavuse saavutamiseks peab direktiiv minema kaugemale pelgalt füüsilise taristu edendamisest ja nõudma sisulist lõimimist. Barnahusi mudel ei ole pelgalt „lapsesõbralik hoone“; selle edu seisneb koordineeritud reageerimissüsteemis, mida see võimaldab.

Tõeliselt tõhusa multidistsiplinaarse vastuse tagamiseks peaks muudatus sõnaselgelt sisaldama järgmisi praktilise toimimise nõudeid:

- **Ühine juhtumikorraldus:** koordineerimine tuleks muuta praktikas toimivaks ühtsete juhtumikorraldussüsteemide kaudu, kus teavet jagatakse asutuste vahel reaajas. See väldib „infovaakumit“, mis tekib siis, kui laps liigub politseijaoskonnast haiglasse või sotsiaalteenuse juurde, ning tagab, et iga kaasatud spetsialist tegutseb lapse taastumise ja õigusemõistmise seisukohalt ühtse tervikliku strateegia alusel. (artikkel 26a)
- **„Juhtumikoordinaator“ kui praktiline nõue:** tõhus kaitse eeldab määratud juhtumikoordinaatorit, kellel on institutsionaalne pädevus kooskõlastada õiguslik, meditsiiniline ja psühholoogiline suund. See roll tagab, et lapse terapeutilised vajadused oleksid tasakaalus uurimise vajadustega, vältides lapse „edasi-tagasi saatmist“ killustatud asutuste vahel. (artikkel 9a)
- **Tõenduspõhised tegevusprotokollid:** praktilist koordineerimist peavad juhtima siduvad asutustevahelised protokollid. Need protokollid peaksid sätestama, et kohtuekspertiisi küsitlus on esmane tõend kõigi osapoolte jaoks (kohtusüsteem, politsei ja sotsiaalvaldkond), kõrvaldades seeläbi vajaduse korduva küsitlemise järele ning tagades, et kriminaaluurimine on sisuliselt seotud lapse heaoluga. (põhendus 57)
- **Otsuste koondumine:** muudatus peaks rõhutama, et multidistsiplinaarne koordineerimine eeldab koostööl põhinevat otsustamist. Eri valdkondade spetsialistid ei pea üksnes „koos“ töötama, vaid neil peab olema võimalus jõuda ühisele arusaamale lapse parimatest huvidest, et kohtumenetluse tulemust ja lapse sotsiaalset taastõimumist käsitataks ühe lõimitud eesmärgina.

Lõppkokkuvõttes jätab koordineerimise kohustus ilma praktiliste toimimisnõueteta, nagu jagatud andmesüsteemid, ühised protokollid ja kliiniline juhtimine, lapsed tühja bürokraatlikku ringi. Direktiivi lubaduse täitmiseks ennetada sekundaarset ohvrustumist peab fookus liikuma teenuste asukohalt sellele, kas multidistsiplinaarne vastus toimib lapse jaoks sujuvalt.

Realistlik ohvrikaitse nõuab enam kui lihtsalt teenuste paiknemist ühes kohas; see nõuab sisulist ühtsust. Kutsume ELi üles tugevdama artikleid 9 ja 26a, muutes kohustuslikuks ühise juhtumikorralduse protokollid ja juhtivate juhtumikoordinaatorite määramise, et multidistsiplinaarne tugi oleks päriselt toimiv koordineeritud tegevusmudel, mitte killustatud haldusülesannete jada.

Praeguse muudatuse kriitiline lünk on selge ja siduva kohustuse puudumine spetsialistide koolitamise kohta. Kuigi direktiiv tugevdab mitut menetluslikku tagatist, sõltub nende tõhusus inimestest, kes neid rakendavad. Tõendid näitavad järjepidevalt, et lapsohvrite ja esmase reageerija, eriti politseiametnike, prokuröride ja kohtunike vahelise suhtluse kvaliteet mõjutab otseselt nii lapse heaolu kui ka kogutud tõendi kvaliteeti. Seetõttu tuleks direktiivi tugevdada nii, et see nõuaks kohustuslikku, pidevat ja erialast koolitust kõigile spetsialistidele, kes puutuvad kokku lapsohvritega, hõlmates traumateadlikke lähenemisi, lapse arengut, suhtlustehnikaid, haavatavuse tunnuste tuvastamist ja digikeskkonnaga seotud riske.⁵

Harta artiklite 24 ja 47 järgimise tagamiseks peaks muudatus kehtestama selge ja siduva kohustuse, mille järgi liikmesriigid peavad pakkuma kohustuslikku, pidevat ja erialast koolitust kõigile ohvritega seotud menetlustes osalevatele spetsialistidele. Selline koolitus peaks hõlmama vähemalt traumateadlikke lähenemisi, lapse arengut ja suhtlemist, haavatavuse tunnuste tuvastamist ning digikeskkonnaga seotud riske.

Ilma ühtlustatud koolitusnõueteta on suur oht, et peamisi kaitsemeetmeid, näiteks artikli 22 kohaseid individuaalseid hindamisi, rakendatakse ebaühtlaselt või need taanduvad formaalseteks toiminguteks, kahjustades seeläbi direktiivi tõhusust.

Menetluslikud õigused jäävad ilma erialase pädevuseta killustatuks. Kutsume Euroopa Liitu üles liikuma koolituse julgustamiselt erialase, pideva ja traumateadliku sertifitseerimise kohustuslikuks muutmisele kõigi kohtusüsteemi ja õiguskaitse töötajate puhul. Ilma siduvate koolitusnõueteta võivad direktiivi põhikaitsemeetmed, eriti individuaalsed hindamised, muutuda formaalseteks toiminguteks, mis ei kaitse last ega taga tõendi kvaliteeti.

Üldiselt näitab muudatus selget kooskõla õiguslike kohustuste ja empiiriliste tõendite vahel lapsohvrite vajaduste kohta. Toimemehhanismide lisamise, menetluslike tagatiste tugevdamise ja koordineeritud teenuseosutuse edendamise kaudu suurendab see märkimisväärselt ohvrite õiguste tõhusa rakendamise võimalusi.

Siiski jäävad olulised lüngad nende meetmete järjepideva ja tõhusa rakendamise tagamisel liikmesriikides. Eelkõige võivad direktiivi praktilist mõju piirata siduvate sätete puudumine erialase koolituse kohta, koordineerimismehhanismide ebapiisav rakendamine ning ebaselgus menetlusliku

⁵ Vervaet, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals, lk 47–52, 133. CHILD käsiraamat näitab, et küsitleja arusaam trauma neurobioloogiast on otseselt seotud saadud tõendi usaldusväärsuse ja sekundaarse trauma vähendamisega. Selles väidetakse, et valdkondadeülene kohustuslik koolitus on hädavajalik eeltingimus abstraktsete menetluslike tagatiste muutmiseks alaealiste jaoks prognoositavaks ja turvaliseks õiguseskkonnaks.

seisundi ja sõltumatu esindamise osas. Nende lünkade kõrvaldamine on hädavajalik, et ELi õigusega tagatud õigused ei oleks üksnes formaalselt tunnustatud, vaid ka tegelikult teostatavad.

3. Õiguslik sidusus ja süsteemne lõimimine

Direktiivi 2012/29/EL kavandatavat muudatust tuleb hinnata mitte eraldiseisva reformina, vaid ELi laiemas õigustiku lahutamatu osana. Selles kontekstis tugedab muudatus direktiivi rolli *lex generalis*’ena, kehtestades horisontaalse õiguste baastaseme, mida kohaldatakse kõigi kuriteoliikide puhul. See roll on oluline miinimumharmoneerimise ja sisulise järjepidevuse tagamiseks ning võimaldab valdkondlikel õigusaktidel, näiteks laste seksuaalse väärkohtlemise (2011/93/EL) ja inimkaubanduse (2011/36/EL) vastastel direktiividel, toimida ühtses raamistikus. See eesmärk on tihedalt seotud tõhususe põhimõttega (*effet utile*) ja lojaalse koostöö põhimõttega ELi lepingu artikli 4 lõike 3 tähenduses, mis nõuavad liikmesriikidelt mitte ainult ELi õiguse formaalset ülevõtmist, vaid ka selle praktilise ja tõhusa kohaldamise tagamist, eriti põhiõiguste puhul.

Õiguslikku sidusust tuleb mõista süsteemse lõimimisena õiguslikul, institutsionaalsel ja menetluslikul tasandil. CHILD käsiraamatu kohaselt tuleks sidusus praktikasse viia lõimitud süsteemide kaudu, mis ühendavad õigusliku, psühholoogilise ja sotsiaalse vastuse, mitte tugineda üksnes direktiivide formaalsele kooskõlale.⁶ See nõuab liikmesriikidelt mitte ainult õigusnormide kehtestamist, vaid ka lapsekesksete ja arenguliselt sobivate praktikate rakendamist kõigis menetlusetappides, tagades, et õigusi kohaldatakse järjepidevalt kriminaalõigussüsteemis, lastekaitstes ja tugiteenustes. Sellise süsteemse lõimimise saavutamiseks peaks muudatus sõnaselgelt nõudma, et lastele kohandatud kaitsemeetmeid, näiteks traumateadlikke menetlusi ja multidistsiplinaarset tuge, kohaldataks ühtselt kõigi asjakohaste ELi õigusaktide raames sõltumata kuriteo liigist.

Õiguslik sidusus tuleb praktikasse viia lapsekesksete praktikate lõimimise kaudu kõigisse menetlusetappidesse, tagades, et ohvrite õiguste direktiiv toimib tugeva *lex generalis*’ena, mis tagab ühtse multidistsiplinaarse kaitse sõltumata konkreetsest kuriteoliigist.

3.1 Menetluslik seisund ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

Õigusliku sidususe keskne küsimus puudutab ohvrite menetluslikku seisundit riiklikes õigussüsteemides. [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikkel 47 tagab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, mis eeldab, et isikul on piisav menetluslik võimekus oma õigusi esitada ja kaitsta. Lapsohvrite puhul on see nõue tihedalt seotud harta artikliga 24, mille kohaselt peab lapse parimad huvid olema esmatähtis kaalutlus kõigis teda puudutavates menetlustes.

Praktikas käsitlevad paljud liikmesriigid lapsohvreid endiselt eeskätt tunnistajatena, mitte iseseisvate õiguste kandjatena. Selline „tunnistaja staatus“ piirab nende menetluslikku iseseisvust ning jätab nad

⁶ Vervae, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings, lk 11–13, 132–133. Käsiraamat loob tegevusliku raamistiku ELi õiguste ülevõtmiseks asutustevahelistesse praktikatesse. Peatükid 1 ja 5 näitavad, et õiguslikud tagatised jäävad ebatõhusaks ilma valdkondadeülese raamistikuta, mis ühendab kohtuliku, meditsiinilise ja traumateadliku psühholoogilise sekkumise üheks järjepidevaks abisüsteemiks. Kättesaadav: www.childfriendlyjustice.eu.

sageli ilma kesksetest menetlusõigustest, nagu õigus vaidlustada süüdistuse esitamata jätmise otsuseid, osaleda menetluses muul viisil kui tõendi andjana, tutvuda juhtumiteabega või mõjutada kaitsemeetmeid. Sellised piirangud loovad struktuurse vastuolu ELi põhiõiguste standarditega ja kahjustavad direktiivi eesmärki tagada sisuline osalemine.

Kuigi muudatuse kaudu tugevdatakse artiklit 6 (õigus teabele) ja artiklit 12 (õigus olla ära kuulatud), nõuab tõeline õiguslik sidusus, et neid sätteid tõlgendataks sisulise menetlusliku seisundi andmisena. Riiklikke menetlusnorme tuleb kohaldada harta valguses nii, et lastel oleks võimalik menetluses sisuliselt osaleda ning nende seisukohti arvestataks vastavalt nende vanusele ja küpsusele, mitte ei piirduks nende roll passiivse tõendiallika rolliga. CHILD käsiraamatus esitatud tõendid näitavad, et selline osalemine ei ole üksnes õiguslik nõue, vaid ka oluline kaitsetegur, mis vähendab ärevust ja suurendab usaldust kohtuasutuste vastu.⁷ Otsustusprotsessidest kõrvale jätmine võib seevastu süvendada traumat ja kahjustada menetluslikku õiglust, mistõttu tuleb osalemisõigused loimida tegelikku menetluspraktikasse, mitte piirduda formaalse tunnustamisega.

Formaalse tunnustamise ja menetluspraktika vahelise lõhe ületamiseks peab muudatus liikuma tugevama menetlusliku iseseisvuse mudeli poole. See eeldab artikli 12 sisulist muutmist nii, et lapsohvritele antakse sõnaselgelt „iseseisva menetlusosalise staatus“, tagades neile õiguse vaidlustada süüdistuse esitamata jätmise otsuseid ja mõjutada kaitsemeetmeid sõltumata nende tõenduslikust rollist. Lisaks tuleb sisuline osalemine tagada eakohase teabe andmisega ning nõudega, et lapsed saaksid kas otse või spetsialiseeritud sõltumatu esindamise kaudu vaidlustada otsuseid, mis mõjutavad nende õigusi. Kehtestades aktiivse menetlusliku iseseisvuse miinimumstandardi, sealhulgas juurdepääsu toimekule ja õiguse olla ära kuulatud kõigis olulistest etappidest, saab direktiiv vältida olukorda, kus lapsed jäävad passiivseteks osalisteks. Ilma selliste sisuliste tagatisteta püsivad menetlusliku õigluse ja tõendi kvaliteedi struktuursed riskid ning 2023. aasta reformi ümberkujundav lubadus jääb täitmata.

Harta artikli 47 nõuete täitmiseks peab EL liikuma „tunnistajakeskselt“ mudelilt sellisele mudelile, mis annab lapsohvritele iseseisva menetlusosalise staatuse, tagab nende seisukohtadele sisulise õigusliku kaalu ning annab neile võimaluse menetluses iseseisvalt otsuseid vaidlustada sõltumata nende tõenduslikust rollist.

3.2 Hüvitis ja rahaline kaitse (artikkel 16). Õiglane ja asjakohane hüvitis

Artikli 16 kohaste hüvitismehhanismide kavandatav tugevdamine, sealhulgas riigi esialgu makstava hüvitise mehhanismide kasutuselevõtt, on oluline areng ohvrite tõhusa rahalise heastamise ja õiguskaitse kättesaadavuse tagamisel. Kui riik on hüvitise esmane tagaja, aitab muudatus ületada struktuurseid takistusi, millega ohvrid silmitsi seisavad, eriti juhtudel, kus toimepanijal puuduvad vahendid kahju hüvitamiseks.

Lapsohvrite jaoks on see reform eriti oluline. [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) ja [Victim Support Europe'i Benevicti aruande](#) (2024) empiirilised andmed näitavad, et peresisese vägivalla, inimkaubanduse või ärakasutamise juhtumites on hüvitise saamine toimepanijalt praktikas sageli võimatu maksejõuetuse, sõltuvussuhete või jätkuva sundimise tõttu. Riigi tagatud hüvitise

⁷ Vervaeke, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings (Edition 05/026), lk 11–12. Kättesaadav: www.childfriendlyjustice.eu.

kasutuselevõtt on seega kriitiline meede tõhususe põhimõtte (effet utile) järgimise tagamiseks ning on kooskõlas [ELi ohvrite õiguste strateegia](#) (2020–2025) eesmärkidega, mis rõhutavad õigeaegset ja kättesaadavat hüvitist ohvriabi keskse osana. [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) aruanne (FRA, 2024) rõhutab, et koduse väärkohtlemise lapsohvrite puhul on hüvitise taotlemine otse vanemalt sageli sisuliselt võimatu. Praktikas võidakse lapsi heidutada või sundida nõuetest loobuma, et säilitada leibkonna stabiilsus, eriti kui hüvitis tuleks ühistest perevahenditest. Need järeldused olid olulised [ELi ohvrite õiguste strateegia](#) (2020–2025) vahehindamisel, milles leiti, et riik peab võtma esmase vastutuse hüvitise eest, et murda sõltuvussuhted ja tagada tõhus juurdepääs õiguskaitsele.

Täiendavad empiirilised andmed näitavad, et toimepanijapõhiste hüvitismehhanismide kasutamine võib kaasa tuua menetlusliku taastraumeerimise. Uuring [Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe \(VOCIARE, 2024\)](#) näitab, et täitemenetlused toimepanijate vastu, eriti inimkaubanduse juhtumites, võivad ohvri uuesti kokku viia toimepanijaga, tekitada hirmutamist ja psühholoogilist kahju. ELis saab hinnanguliselt vähem kui 5% inimkaubanduse lapsohvritest toimepanijalt täies ulatuses hüvitise. Sellises kontekstis ei ole ohvritelt toimepanijate vastu täitmise nõudmine üksnes ebatõhus, vaid ka vastuolus direktiivi eesmärgiga vältida sekundaarset ohvrustumist.

Riiklike hüvitismehhanismide kasutuselevõtt artikli 16 alusel tähistab olulist õiguslikku nihet „riik tegutseb esimesena“ mudeli suunas, mis on hiljuti vormistatud muudetud direktiivi poliitilistes kokkulepetes. Kui riik on rahalise heastamise esmane tagaja, aitab muudatus ületada toimepanijapõhise hüvitamise süsteemset läbikukkumist ning tagab, et ohvrid saavad hüvitise kiiresti pärast kohtuotsust. See mudel tugevdab tõhususe põhimõtte (effet utile) järgimist ja on kooskõlas [ELi ohvrite õiguste strateegia](#)ga, eemaldades täitmise koormuse ohvritelt ja andes tagasinõudmise vastutuse riigile. Selline üleminek on eriti oluline sekundaarse ohvrustumise riski vähendamiseks, sest see kõrvaldab vajaduse otseste ja sageli vastandlike täitemenetluste järele toimepanijate vastu; empiirilised tõendid viitavad, et selline protsess põhjustab sageli taastraumeerimist ja hirmutamist.

Selleks et mehhanism täidaks alaealiste puhul oma kaitsefunktsiooni, nõuab õiguslik sidusus siiski, et hüvitis oleks sõnaselgelt kohandatud lapse arengulise ja õigusliku seisundiga. ÜRO lapse õiguste konventsiooni artiklite 3 ja 19 ning Euroopa Nõukogu lapsesõbraliku õigusemõistmise juhiste kohaselt peab alaealistele määratav hüvitis olema õiglane ja piisav ning sellega peavad kaasnema tugevad ja sõltumatud rahalised kaitsemeetmed. Riiklikest praktikatest nähtub, et ilma erikaitseta võivad rahalised vahendid sattuda eestkostjate käsutusse või kontrolli alla, kelle huvid on lapse huvidega vastuolus, eriti peresisese vägivalda juhtumites. Selliste huvide konfliktide ennetamiseks peab riigipõhine mehhanism minema kaugemale pelgast raha väljamaksmisest ning nõudma kaitsekorralduste institutsionaliseerimist. Riiklik hüvitis peab olema õiglane ja arvestama lapse tegelikke vajadusi ning olema asjakohaselt kohandatud lapse arengustaadiumile ja sotsiaal-majanduslikule olukorrale.

Selleks et heastamist kasutataks üksnes lapse parimates huvides, peaks muudatus sõnaselgelt nõudma kohtu järelevalve all olevate kaitstud kontode kasutamist ning sõltumatute usaldusisikute või haldurite määramist. Neid kaitsemeetmeid peavad toetama perioodilised kohtulikud kontrollid vahendite haldamise üle, et tagada pidev rahaline kaitse kogu ohvri alaealisuse vältel. Lisades need lastele kohandatud rahalised kaitsemeetmed otse artiklisse 16, saab direktiiv tagada, et üleminek riigi tagatud hüvitisele ei anna üksnes kiiret rahalist heastust, vaid loob ka turvalise aluse lapse pikaajaliseks taastumiseks ja heaoluks, vabana koduse ärakasutamise või usaldusisiku haldusvigade riskidest.

Riiklik hüvitis peab olema õiglane, asjakohane ja toetatud sõltumatute rahaliste kaitsemeetmetega, näiteks kohtu järelevalve all olevate kontodega, et heastamine teeniks lapse taastumist ega satuks koduvägivalla juhtumites eestkostjate vastuoluliste huvide mõju alla.

3.3 Horisontaalne kooskõla valdkondlike direktiividega

Muudatus peab toimima sidusalt ohvrikaitset reguleerivas laiemas õigusraamistikus, tegutsedes *lex generalis*’ena, mis täiendab ja tugevdab valdkondlikke õigusakte. Horisontaalse kooskõla tagamine on eriti oluline valdkondades, kus korraga kohaldatakse mitut direktiivi, sealhulgas direktiivi 2011/93/EL laste seksuaalse väärkohtlemise ja seksuaalse ärakasutamise vastu võitlemise kohta, direktiivi 2011/36/EL inimkaubanduse kohta ning direktiivi 2012/29/EL ohvrite õiguste kohta. Praktikas võivad lapsohvrid sageli kuuluda samaaegselt mitme õigusakti kohaldamisalasse, mistõttu standardite järjepidevus on õigusliku kindluse ja tõhusa kaitse seisukohalt hädavajalik.

Peamine struktuurne probleem seisneb selles, et eri õigusaktides püsivad erinevad õiguslikud määratlused ja lävendid. Mõistete nagu „haavatavus“ või „erikaitsevajadused“ erinev kasutamine võib tekitada ebajärjekindlaid menetluslikke tulemusi. Näiteks kui ohvrite õiguste direktiiv loob individuaalsel hindamisel põhineva üldraamistiku, kehtestavad valdkondlikud õigusaktid sageli kuriteoliigipõhiseid kaitsemeetmeid, mis ei pruugi alati käivituda. Selline killustatus võib viia ebavõrdse kaitsetasemeni sõltuvalt kuriteo õiguslikust kvalifikatsioonist, mitte lapse tegelikest vajadustest.

Õigusliku sidususe ja tõhususe põhimõtte (*effet utile*) vaates peavad lastele kohandatud kaitsemeetmed seega toimima läbivate tagatistena, mida kohaldatakse sõltumata konkreetsest õigusaktist. Need peaksid vähemalt hõlmama järgmist:

- lapse ja toimepanija otsese kontakti süsteemne vältimine, sealhulgas eraldi ootealade ja kaugütluste kasutamine;
- küsitluste arvu piiramine ning audio-visuaalse salvestamise kasutamine korduva küsitlemise vältimiseks;
- lapsesõbralike ja traumateadlike küsitlemistehnikate kasutamine koolitatud spetsialistide poolt;
- tagatud juurdepääs spetsialiseeritud tasuta tugiteenustele, sealhulgas psühholoogilisele abile ja õigusabile.

Oluline on, et kaitsetase ei sõltuks sellest, kas kuritegu toimub füüsilises või digitaalses keskkonnas. [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) tõendid näitavad, et veebipõhise seksuaalse väärkohtlemise või ärakasutamisega kokku puutunud lapsed kogevad võrreldavat traumat ja haavatavust offline-väärkohtlemise ohvritega. Seetõttu peavad õigusraamistikud tagama kaitsemeetmete sisulise samaväärsuse sõltumata kuriteo toimepanemise viisist.

Selles kontekstis täidab muudatuse rõhuasetus multidistsiplinaarsele koordineerimisele, sealhulgas struktureeritud koostöömehhanismide kasutuselevõtt näiteks artikli 26a alusel, olulist lõimivat funktsiooni. Selleks et selline koordineerimine tagaks tegelikult horisontaalse kooskõla, tuleb sellele anda siduv ja struktureeritud vorm. Praktika, sealhulgas Victim Support Europe’i edendatud mudelid ja Barnahusi lähenemine, näitab, et tõhus koordineerimine eeldab:

- formaliseeritud asutustevahelisi protokolle, mis määratlevad rollid ja vastutuse;

- formaliseeritud protokolle tundlike andmete jagamiseks ja haldamiseks, tagades lapse turvalisuse maksimaalse kaitse;
- ühiseid juhtumikorraldussüsteeme, mis võimaldavad teenuste vahel kontrollitud teabevahetust;
- määratud juhtumikoordinaatoreid, et tagada järjepidevus ja vältida killustumist;
- ühiseid riski- ja vajadushindamise standardeid eri sektorites.

Ilma nende toimivate elementideta võib koordineerimine jääda deklaratiivseks ning kriminaalõigussüsteemi, tervishoiu ja lastekaitse killustatus jätkuda.

Lisaks peab horisontaalne kooskõla hõlmama menetluslikke tagatise eri õigusvaldkondades, sealhulgas kriminaalmenetluse, perekonnaõiguse ja lastekaitse seostes. Nende valdkondade ebajärjekindlad standardid, eriti seoses kontaktiga väidetava toimepanijaga või hooldusõiguse korraldusega, võivad õõnestada direktiivi alusel kehtestatud kaitsemeetmeid. Õiguslik sidusus nõuab seega, et kriminaalmenetluses kehtestatud kaitsemeetmeid tunnustataks ja järgitaks ka paralleelsetes menetlustes.

Muudatuse kooskõla [ELi lapse õiguste strateegiaga](#) tugevdab lõimitud lastekaitse-süsteemide tähtsust tõhusa rakendamise struktuurse eeldusena. Selle eesmärgi täielikuks saavutamiseks peaks direktiiv siiski minema koordineerimise julgustamisest kaugemale ja kehtestama selgemad kohustused, mis tagavad, et liikmesriigid arendavad institutsionaliseeritud multidistsiplinaarseid raamistikke, mis suudavad pakkuda järjepidevat ja lapsekeskset kaitset kõigis asjakohastes õiguslikes kontekstides.

Järjepideva kaitse tagamiseks peaks muudatus sätestama, et peamised lastele kohandatud kaitsemeetmed, nagu küsitluste arvu piiramine, kontakti vältimine toimepanijatega ja juurdepääs spetsialiseeritud toele, kehtivad läbivate kohustustena kõigis asjakohastes õigusaktides ja menetlustes. CHILD käsiraamatu kohaselt tuleb neid kaitsemeetmeid rakendada koordineeritud multidistsiplinaarsete süsteemide kaudu, kuhu on kaasatud õiguskaitse, kohtuasutused, tervishoid ja lastekaitse.⁸ See nõuab siduvaid asutustevahelisi protokolle, ühiseid riskihindamise standardeid ja koordineeritud juhtumikorraldust, tagades, et kaitsetase ei sõltu kuriteo õiguslikust kvalifikatsioonist ega sellest, millist institutsionaalset teed pidi laps süsteemi jõuab.

Selleks et ohvrite õiguste direktiiv toimiks tõhusalt *lex generalis*'ena, peaks muudatus sõnaselgelt sätestama, et lastele kohandatud kaitsemeetmed, sealhulgas artikli 22 kohane haavatavuse eeldus, on kõigi valdkondlike õigusaktide suhtes ülimuslikud, et vältida kaitselünki sõltuvalt kuriteoliigist.

3.4 Huvide konflikt ja sõltumatu esindamine

Süsteemse lõimimise täiendav mõõde puudutab kriminaalmenetluse, perekonnaõiguse ja lastekaitse-süsteemide kokkupuutepunkte, eriti olukordades, kus lapse ja tema seaduslike esindajate

⁸ Vervaet, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals, lk 130–134.

Peatükk 5 näitab, et asutustevahelised protokollid koos ühiste valdkondadeüleste vajaduste hindamise standarditega on üliolulised, et vältida struktuurset killustatust kohtuasutuste ja tervishoiusüsteemide vahel ning tagada alaealistele ühtne kaitse baastase sõltumata kuriteo õiguslikust kvalifikatsioonist.

vahel esineb huvide konflikt. Märkimisväärses arvus juhtumites, eriti peresisese vägivalda, seksuaalvägivalda või hooletusse jätmise korral, võivad vanemad või eestkostjad olla otseselt seotud kuriteoga või muul põhjusel võimetud tegutsema lapse parimates huvides. See struktuurne konflikt on ELi praktikas hästi dokumenteeritud ning kujutab endast kriitilist lünka lapsohvrite õiguste tõhusal realiseerumisel.

Õigusvaldkondade süsteemne lõimimine on vajalik selleks, et kriminaalmenetluses kehtestatud kaitsemeetmeid ei õõnestaks paralleelsed perekonnaõiguslikud otsused. Liikmesriigid peaksid tagama, et kui lapse ja vanemliku vastutuse kandjate vahel esineb huvide konflikt, on sõltumatu esindamine kohustuslik ja hõlmab kõiki asjakohaseid menetlusi, et tagada kaitse järjepidevus.

Sellistes olukordades sõltub direktiivi tõhusus sõltumatu seadusliku esindamise kättesaadavusest, tavaliselt guardian ad litem'i või samaväärse mehhanismi vormis. Kuigi direktiiv tunnustab sellise esindamise võimalust, nõuab õiguslik sidusus [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikliga 24, mille kohaselt peab lapse parimad huvid olema esmatähtis kaalutlus, ning [ELi lapse õiguste strateegiaga](#), et huvide konflikti korral käsitataks seda kaitsemeetet kohustuslikuna, mitte kaalutlusõiguslikuna.

Ettepanek artikli 24 kohta: liikmesriigid tagavad, et [...] lapse parimad huvid on esmatähtis kaalutlus ning need tagatakse toimivalt sõltumatu esindaja (guardian ad litem) kohustusliku määramise kaudu juhtudel, kus tuvastatakse huvide konflikt või kus vanemliku vastutuse kandjad on kuriteoga seotud.

Liikmesriikide võrdlevad andmed näitavad, et automaatsete määramismehhanismide puudumine toob kaasa ebajärjekindlad kaitsetulemused, kus sarnases olukorras olevad lapsed saavad erineval tasemel esindamist sõltuvalt riiklikest menetlusnormidest. [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) juhised rõhutavad lisaks, et viivitused sõltumatu esindaja määramisel võivad kahjustada lapse võimalust menetluses tõhusalt osaleda ja saada varases etapis juurdepääs kaitsemeetmetele.

Sõltumatu esindamise nõue on eriti oluline artikli 22 kohaste individuaalsete hindamiste kontekstis, kus tehakse olulisi otsuseid kaitsemeetmete, osalemisõiguste ja tugiteenuste juurdepääsu kohta. Need hindamised tuginevad sageli vanemate või eestkostjate antud teabele; huvide konflikti korral tekitab see märkimisväärse riski, et lapse olukorda esitatakse moonutatult või vähendatakse selle tõsidust. Sõltumatu esindaja kaasamine tagab, et lapse seisukohad, kogemused ja parimad huvid kajastuvad otsustusprotsessides täpselt ja sõltumatult.

Ettepanek artikli 22 kohta: liikmesriigid tagavad, et ohvrid saavad õigeaegse ja individuaalse hindamise. Lapsohvrite puhul tuleb see hindamine läbi viia sõltumatu esindaja osalusel, kui esineb huvide konflikt, et tagada lapse seisukohtade ja kogemuste täpne kajastamine ilma välise mõju või sundimiseta.

Toimiva rakendamise seisukohast peavad liikmesriigid kehtestama:

- selged õiguslikud alused sõltumatu esindaja kohustuslikuks määramiseks, näiteks süüdistused vanema vastu, sundimise või sõltuvuse tunnused või erinevus lapse ja eestkostja seisukohtade vahel;

- viivitamatud määramismenetlused, mis tagavad esindamise menetluse varaseimast etapist, sealhulgas esimesel kontaktil ja esmase hindamise ajal;
- selgelt määratletud volitused ja vastutus, sealhulgas õigus tutvuda toimikuga, osaleda istungitel, taotleda kaitsemeetmeid ja vaidlustada menetlusotsuseid;
- erialase koolituse nõuded, mis tagavad, et esindajatel on teadmised lapse õigustest, traumateadlikust praktikast ja lapsega suhtlemisest.

Sõltumatu esindamise vajadus kajastab ka laiemat järjepidevuse nõuet eri õigusvaldkondades. Praktikast võivad kriminaalmenetluses kehtestatud kaitsemeetmed jääda perekonnaõiguslike paralleelsete otsuste, näiteks hooldus- või suhtluskorra tõttu mõjuma, kui lapse huvid ei ole sõltumatult esindatud. Õiguslik sidusus nõuab seega, et sõltumatu esindamine laieneks vajaduse korral kõigile last puudutavatele menetlustele, tagades kaitse järjepidevuse ja kooskõla.

ELi rahastatud uuringud, sealhulgas CHILD käsiraamat (Vervae et al., 2026, lk 11–12, 131), näitavad, et laste võime oma õigusi tõhusalt kasutada on tihedalt seotud usaldusväärse ja sõltumatu täiskasvanu olemasoluga, kes tegutseb lapse huvides. Selline esindamine ei paranda üksnes menetluslikku õiglust, vaid vähendab ka ärevust, toetab teadlikku osalemist ja leevendab sekundaarse ohvristumise riski.

Lõppkokkuvõttes nõuab õiguslik sidusus selles valdkonnas enam kui esindamise formaalset olemasolu; see eeldab, et menetlusraamistikud on kujundatud nii, et sõltumatu esindamine oleks süstemaatiliselt ja tõhusalt tagatud alati, kui lapse huvid on ohus. Ilma selliste tagatisteta ei saa direktiivi lapsekeskseid eesmärke täielikult saavutada ning lapse parimate huvide põhimõtte võib jääda deklaratsiooniks, mitte toimivaks kaitsemeetmeks.

Muudatus peaks kehtestama kohustusliku ja automaatse mehhanismi sõltumatu esindaja (guardian ad litem) määramiseks kõigis juhtumites, kus tuvastatakse huvide konflikt lapse ja tema seaduslike esindajate vahel. CHILD käsiraamatu kohaselt sõltub lapse tõhus osalemine ja kaitse koolitatud, sõltumatu täiskasvanu olemasolust, kes saab esindada lapse seisukohti, kaitsta tema huve ja tagada, et otsuseid ei mõjutaks sundimine ega sõltuvus.⁹ See esindamine peab olema tagatud menetluse varaseimast etapist ning ulatuma kriminaal-, perekonnaõiguslike ja lastekaitseprotsessideni, et tagada kaitse järjepidevus ja kooskõla.

Lapsekesksete kaitsemeetmete muutmine pelgalt soovist siduvateks kohustusteks ei ole üksnes rakenduslik eelistus, vaid ELi õiguse alusel õiguslik vajadus. [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikkel 24 nõuab sõnaselgelt, et lapse parimad huvid oleksid esmatähtis kaalutlus kõigis avaliku võimu tegevustes. Nende kaitsemeetmete jätkmine liikmesriikide kaalutlusõiguse alla on otseses vastuolus [ELi lapse õiguste strateegiaga](#), mis nõuab kogu liidus ühtset ja kõrgetasemelist kaitset.

⁹ Vervae, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings, lk 11–12, 131. Käsiraamat selgitab, et sõltumatu esindamine on lapse parimate huvide põhimõtte alusel oluline menetluslik tagatis. See näitab, et usaldusväärne ja huvide konfliktita täiskasvanust tugiisik on oluline puhver, mis ennetab lapse võõrandumist kohtusüsteemist, vähendab lapse traumatset ja aitab tagada usaldusväärseid ütlusi. Kättesaadav: www.childfriendlyjustice.eu.

On hädavajalik, et guardian ad litem'i määramine muudetaks artiklis 24 mittekaalutluslikuks ja kohustuslikuks nõudeks alati, kui väidetav toimepanija on vanemliku vastutuse kandja või lähisugulane.

3.5 Seire, jõustamine ja andmekogumine

Kavandatava muudatuse tõhusus ei sõltu üksnes õiguslike kohustuste selgusest, vaid ka tugevate seire- ja jõustamismehhanismide olemasolust. Direktiivi 2012/29/EL rakendamise kogemus näitab, et süsteemse järelevalve puudumisel võivad liikmesriikide vahel püsida olulised erinevused ka siis, kui direktiiv on formaalselt üle võetud.

Selles kontekstis on Euroopa Komisjoni roll nõuetele vastavuse jälgimisel ülioluline, eelkõige rikkumismenetluste ja perioodiliste rakendusaruannete kaudu. Seda funktsiooni peaks täiendama [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti](#) töö, mis pakub empiirilisi andmeid ja võrdlevat analüüsi ohvrite õiguste kohta.

Rakendamise tugevdamiseks peab muudatus nõudma liikmesriikidelt ühtlustatud andmekogumissüsteemide loomist, sealhulgas eristatud andmeid lapsohvrite, tugiteenustele juurdepääsu, läbiviidud küsitluste arvu ja hüvitise saamiseks kuluva aja kohta. Ühiste näitajate väljatöötamine võimaldaks võrdlevat hindamist ja toetaks tõenduspõhiseid poliitikamuudatusi.

Ilma selliste mehhanismideta püsib oht, et direktiivi sätteid kohaldatakse ebaühtlaselt, kahjustades nii õiguskindlust kui ka tõhususe põhimõtet (effet utile).

Muudatus peaks nõudma, et liikmesriigid rakendaksid struktureeritud seiresüsteeme, mis põhinevad ühtlustatud näitajatel ja kajastavad lapse kogemust menetluses, sealhulgas läbiviidud küsitluste arvu, juurdepääsu spetsialiseeritud toele ja kaitsemeetmete õigeaegsust. CHILD käsiraamatu soovitude kohaselt peaks andmekogumine olema lapsepõhine, eristatud ja keskenduma tulemustele, mitte formaalsele vastavusele.¹⁰ See teave peaks toetama pidevat hindamist ning võimaldama Euroopa Komisjonil ja [Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametil](#) hinnata, kas lapsohvrite õigused realiseeruvad praktikas tõhusalt.

Soovitame tungivalt lisada siduva kohustuse, mille kohaselt liikmesriigid annavad igal aastal aru „lapsepõhistest tulemusnäitajatest“, näiteks keskmisest hüvitise saamise ajast ja nende laste osakaalust, kellele osutati Barnahusi-laadset multidistsiplinaarset tuge.

¹⁰ Vervaeke, F. jt (2026). CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings, lk 11–13, 133. Käsiraamat näitab, et seiresüsteemid peavad hindama kvalitatiivseid lapsekeskseid tulemusi, näiteks uurimiskoormuse vähendamist ja kiiret asutustevahelist terapeutilist reageerimist, mitte üksnes formaalse ülevõtmise näitajaid, et tagada liidu õiguste effet utile. Kättesaadav: www.childfriendlyjustice.eu.

3.6 Piiriülene kaitse ja õiguste järjepidevus

Õigusliku sidususe täiendav mõõde puudutab ohvrite õiguste piiriülest kohaldamist Euroopa Liidus, eriti väga haavatavate vägivalla ja seksuaalvägivalla lapsohvrite puhul. Lapsed, kes on kogenud füüsilist väärkohtlemist, seksuaalset ära kasutamist või rasket kodust traumat, võivad kriminaalmenetluse ajal või pärast seda liikuda liikmesriikide vahel perekonna ümberkorraldamise, tunnistajakaitse protokollide või rände tõttu. Sellistes kõrge riskiga olukordades sõltub direktiivi tõhusus täielikult kaitsemeetmete ja erialase abi sujuvast ja katkematust järjepidevusest eri jurisdiktsioonides.¹¹

Kuigi vastastikuse tunnustamise instrumendid, nagu Euroopa lähenemiskeeld direktiivi 2011/99/EL ja määruse (EL) nr 606/2013 alusel, on olemas selleks, et laiendada turvameetmeid piiriüleselt, ei sobi need hästi lapse kaitseks vajalike tundlike ajakavadega.¹² Olemasolev Euroopa lähenemiskeelu raamistik nõuab ohvri seadusliku esindaja aktiivset taotlust ning korralduse aeglast ja bürokraatlikku „tõlkimist“ vastuvõtva riigi õigussüsteemi. Lapse puhul, kes põgeneb väärkohtleja või seksuaalkaubitseja eest, loovad sellised haldusviivitused ohtlikke turvalünki. Lisaks käsitleb Euroopa lähenemiskeelu kitsas kohaldamisala üksnes füüsilisi lähenemispiiranguid; see ei kaitse laiemalt lapse multidistsiplinaarseid vajadusi seksuaalvägivallast taastumisel.

Seetõttu peab muudatus tagama, et lapsohvrile omane ohvristaatuse tunnustamine, kohandatud kaitsekorraldused ja spetsialiseeritud tugiteenused tunnustatakse ja säilitatakse liikmesriikides automaatselt, minnes kaugemale olemasoleva Euroopa lähenemiskeelu täiskasvanukesksetest piirangutest.¹³ CHILD käsiraamatu ja rahvusvaheliselt tunnustatud Barnahusi ehk Lastemaja mudeli kohaselt, mis toetab meditsiinilise, psühholoogilise ja kohtuliku abi osutamist ühes koordineeritud ja lapsesõbralikus keskkonnas,¹⁴ peavad piiriülesed mehhanismid tagama tundliku juhtumiteabe ennetava ülekandmise asutuselt asutusele. See hõlmab spetsialiseeritud traumateadliku psühholoogilise abi täielikku järjepidevust ja juurdepääsu riiklikule hüvitisele, ilma et laps peaks õiguslikke või meditsiinilisi protseduure uuesti alustama.

¹¹ European Institute for Gender Equality (EIGE) & Eurojust (2025). The European Protection Order: Overview for victim support services and judicial practitioners. Joint Technical Report, Vilnius/The Hague. Aruanne toob esile Euroopa lähenemiskeelu sügava struktuurse tundmatuse riiklikes kohtusüsteemides ja rõhutab, et riskis olevad lapsed vajavad sõltumatuid ja takistusteta piiriülese jälgimise tööriistu, mida praegused mehhanismid ei suuda pakkuda.

¹² Euroopa Komisjon, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2011/99/EU on the European Protection Order, COM(2020) 187 final. See ametlik audit rõhutab Euroopa lähenemiskeelu kroonilist alakasutust, mille põhjus on selle tugev sõltuvus ohvrist keerukate piiriüleste ülekannete algatamisel.

¹³ Euroopa Liidu Nõukogu, muudetud ohvrite õiguste direktiiv (VRD), mis võeti ametlikult vastu pärast kaasseadusandjate kokkuleppeid. Muudetud direktiiv näeb ette oluliselt kõrgemad piiriülesed kaitsemeetmed ja spetsialiseeritud menetluslikud tagatised haavatavatele lastele ja seksuaalvägivalla ohvritele.

¹⁴ Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon, Joint Guidance on Exploring Transnational Child Protection Cases in Europe: Advancing the Role of Barnahus, CBSS/Child Circle Framework. Juhis selgitab, et süsteemi piiriülene killustatus rikub „ühe kontaktpunkti“ põhimõtet, mis on vajalik lapse traumast taastumiseks.

Nende praktiliste lünkade ületamiseks ja tõsise sekundaarse ohvristumise vältimiseks peab direktiiv looma „Euroopa ohvipassi“ või sarnase automatiseeritud vastastikuse tunnustamise mehhanismi. See mehhanism toimiks Euroopa lähenemiskeelu tervikliku lapsekeskse digitaalse vastena ning tagaks, et lapse kaitsemeetmed ja teraapiaplaan liiguvad temaga piiriüleselt kohe kaasa. Välismaiste kaitsekorralduste ja spetsialiseeritud tervishoiuõiguste viivitamatu ajutise tunnustamise kohustus kõrvaldaks vajaduse korduvate ja tugevalt traumeerivate uurimisküsitluste ning vastuvõtvas riigis tehtavate teistkordsete kohtuekspertiisi hindamise järele.¹⁵ Ilma selliste toimivate tagatisteta seab vaba liikumine seksuaalvähivalla lapsohvrid jätkuvalt uue trauma, õiguslike tühimike ja raskete kaitselünkade ohtu, mis on põhimõtteliselt vastuolus liidu kohustusega lähtuda lapse parimatest huvidest.

Direktiiv peab kehtestama „Euroopa ohvipassi“ või sarnase vastastikuse tunnustamise mehhanismi, et lapsohvrite kaitsekorraldused ja tugiteenuste õigused liiguksid lapsega piiriüleselt kaasa ilma korduvate ja traumeerivate ümberhindamisteta.¹⁶

¹⁵ Euroopa Parlament, resolutsioon lapse õiguste ja sekundaarse ohvristumise ennetamise kohta kriminaalmenetluses; vt ka ELi ohvrite õiguste strateegia, mis rõhutab, et lapse ellujääja sundimine piiri ületamisel kordama ütlusi või läbima dubleerivaid kohtuekspertiisi uuringuid kujutab endast süsteemset institutsionaalset traumat.

¹⁶ Zagoura, P. (2025). The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims. The Art of Crime, Issue 15. Uuring hindab ELi ohvrite õiguste strateegia (2020–2025) vahehindamisel tuvastatud struktuurseid puudusi, osutades eelkõige piiriülese õiguslase koostöö killustatusele ja süsteemsetele takistustele, millega lapsohvrid kokku puutuvad, kui nad püüavad kaitse- ja rahalise heastamise mehhanisme liikmesriikide vahel üle kanda.

4. Realistlikkus ja rakendatavus

4.1 Proportsionaalsus ja liikmesriikide lähtepositsioonid

Euroopa Komisjon tunnistab sõnaselgelt, et kavandatava reformi tõhusus on tihedalt seotud liikmesriikide erinevate „lähtepositsioonidega“. Proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas on ettepanek kujundatud nii, et see arvestab seda mitmekesisust ja pakub rakendamiseviisides teatavat paindlikkust. See võimaldab riiklikel süsteemidel kohandada meetmeid vastavalt oma õigustraditsioonidele, haldussuutlikkusele ning olemasolevatele rahalistele ja institutsionaalsetele ressurssidele.

Lisatud mõjuhindang kajastab seda kaalutletud lähenemist, esitades iga poliitikaeesmärgi kohta kolm alternatiivset reguleerimisvõimalust alates minimaalsest sekkumisest kuni nõudlikumate regulatiivsete raamistikeni. Sellise astmelise struktuuri eesmärk on tagada, et kavandatavad meetmed oleksid eri riiklikes kontekstides nii sihipärased kui ka praktiliselt teostatavad. Siiski osutavad välised hindamistõendid, eriti CHILD käsiraamatu analüüs, teatud kõrge kuluga kohustuste jaotuslikele mõjudele. Eelkõige võivad riigi esialgu makstava hüvitise mehhanismid tekitada ebaproportsionaalse haldus- ja eelarvekoormuse liikmesriikides, kus ohvriabi taristu on vähem arenenud või alles institutsionaalse kujunemise varases etapis. Selline suutlikkuse asümmeetria võib mõjutada ühtset rakendamist ja viia liidus erineva tõhususe tasemeni.

Asümmeetrilise rakendamise riskide vähendamiseks peavad direktiiviga kaasnema delegeeritud aktid, mis määratlevad „riigi esialgu makstava hüvitise“ mehhanismi minimaalsed tehnilised ja haldusstandardid. Ilma ühise raamistikuta toimepanijatelt vara piiriüleseks tagasinõudmiseks võib artikkel 16 nihkuda „riigi esialgu makstava hüvitise“ mudelilt puhtalt „riigi rahastatud“ mudelile. See looks madalama eelarvesuutlikkusega liikmesriikidele eelarvelise piduri ning kahjustaks lõppkokkuvõttes eesmärki tagada ohvritele kogu liidus võrreldav kaitsetase.

Kui peamised menetlusõigused jäävad sõltuma mittesiduvast sõnastusest, näiteks Barnahusi-laadsete taristute loomise „julgestamisest“ nende „nõudmise“ asemel, kaasneb sellega tõsine õigusliku killustatuse risk. See looks paratamatult siseturul kahetasandilise ohvrikaitse süsteemi, kus lapse juurdepääs õigusemõistmisele ja psühholoogilisele taastumisele sõltub täielikult tema geograafilisest asukohast, mitte tema staatusest ELi kodanikuna.

4.2 Majanduslik teostatavus ja pikaajaline väärtus

Majanduslikust vaatenurgast toob muudatus kaasa esmaseid investeerimisvajadusi, eriti institutsionaalse ümberkorraldamise, suutlikkuse suurendamise ja menetlusliku kooskõlastamise osas. Komisjon põhjendab neid lühiajalisi kulusid siiski reformiga seotud eeldatava pikaajalise tõhususe kasvu ja laiemate sotsiaal-majanduslike hüvedega.

Peamine tõhususmehhanism seisneb artikli 16 kohaste hüvitismenetluste koondamises kriminaalmenetlusesse. Nende protsesside keskendamisega soovib reform vähendada sõltuvust eraldi tsiviilkohtumenetluse teedest, vähendades menetluslikku dubleerimist ning aidates kaasa sujuvamale ja tõhusamale kohtusüsteemile. Selline lõimimine peaks parandama menetluslikku sidusust ja vähendama kohtute halduskoormust.

Lisaks edendab reform ennetavat ja rehabiliteerivat loogikat, eelkõige artikli 9 sätete kaudu, mis nõuavad õigeaegset psühholoogilist ja psühhosotsiaalset tuge. Empiirilised andmed viitavad, et ohvrid, kes saavad varast ja järjepidevat tuge, lõimuvad paremini, sealhulgas naasevad kiiremini sotsiaalsesse ja tööellu. See omakorda võib vähendada pikaajalist sõltuvust avalikest tervishoiusüsteemidest ja nendega seotud sotsiaalkulutustest, luues aja jooksul kaudset eelarvesäästu.

Nendest eeldatavatest hüvedest hoolimata on rakendusriskid olulised. Muudatusettepaneku tagasiside näitab, et killustatud või detsentraliseeritud halduskeskkondades võib nende tõhususeesmärkide saavutamiseks vajalik asutustevaheline koordineerimine kujuneda suureks praktiliseks väljakutseks. Ilma tõhusate koordineerimismehhanismideta võivad oodatavad tõhususe ja sotsiaalse taaslõimumise eelised realiseeruda ebaühtlaselt.

Selle praktilise sidususe kriitiline takistus on praegune lahknevus artikli 26a (koordineerimisprotokollid) ja artikli 25 (koolitus) vahel. Rakendatavust kahjustab põhimõtteliselt see, kui multidistsiplinaarse koordineerimise protokolle ei toeta kohustuslikud valdkondadeülesed koolitusprogrammid. Realism eeldab, et õiguskaitse-, tervishoiu- ja kohtusüsteemi töötajatelt ei nõuta üksnes „koordineerimist“, vaid neil on ka ühised traumateadlikud suhtlemisoskused, mis muudavad koordineerimise toimivaks, mitte pelgalt formaalseks.

Nende meetmete majanduslikku rakendatavust hinnates peab komisjon lähtuma „Euroopa tasandi lahenduse puudumise kulus“. Esmane rahaline investeering multidistsiplinaarse taristu ülesehitamisse ja riigi esialgu makstava hüvitise pakkumisse on märksa väiksem kui sekundaarse ohvristumise pikaajalised sotsiaal-majanduslikud kulud, sealhulgas pikaajalised vaimse tervise teenused, haridustee katkemine ja lapsohvrite tulevase majandusliku tootlikkuse kaotus.

4.3 Järk-järguline digiteerimine ja taristu valmisolek

Ettepanek järgib teadlikult järkjärgulist lähenemist digitaalsele üleminekule, peegeldades realistlikku hinnangut liikmesriikide tehnoloogilise valmisoleku erinevatele tasemetele. See eristab üldisi menetlusreforme, mida saab rakendada tavapärase kaheaastase ülevõtmistähtaja jooksul, ning keerukamaid digitaalse taristu nõudeid, mis vajavad pikemat ajaraami.

Selles kontekstis võib artikli 26b, mis käsitleb elektroonilisi suhtlussüsteeme, digitaalset juurdepääsu toimikutele, digitaalseid teavituse mehhanisme, võimalikke andmekogumissüsteeme ning mõnel juhul andmehalduse ja andme jagamise elektroonilisi protokolle, rakendamise tähtaeg olla neli aastat. See pikem tähtaeg tunnistab tehnilist keerukust, turvanõudeid ja taristuinvesteeringuid, mida on vaja koostalitlusvõimeliste ja turvaliste digitaalsete teavituse- ja haldussüsteemide arendamiseks eri jurisdiktsioonides.

Samas on mõned reformi elemendid võrreldes sellega madalama rakenduslävendiga. Näiteks ühtlustatud kogu ELi hõlmava ohvriabiliini (116 006) loomine ja tugevdamine tugineb suuresti olemasolevale riiklikule ja piiriülesele taristule, mistõttu on see ettepaneku üks kiiremini rakendatavaid osi. Selline eristatud ajakava püüab tasakaalustada ambitsiooni ja praktilist teostatavust eri digiküpsuse tasemetel lõikes.

Artikli 26b digitaalsete reformide realistlikkus on lahutamatult seotud artiklis 28 sätestatud seirekohustustega. Digiteerimisetapi edukaks läbiviimiseks peavad riiklikud süsteemid olema algusest peale kujundatud nii, et need looksid ELi tasandi järelvalveks vajalikke eristatud lapsepõhiseid andmeid. Kui digitaristud ehitatakse ilma lõimitud andmekogumissuutlikkusest, kahjustab see komisjoni võimet hinnata „tehnilist rakendamist“ (nagu nõuab muudatuse artikkel 1) ning tekitab läbipaistvuslõnga ohvrite õiguste jõustamisel.

4.4 Asutustevaheline koostöö (Barnahusi põhimõte)

Ettepaneku struktuurset kõige ambitsioonikam mõõde on seotud artikliga 9a, mis kehtestab lapsohvrite toe asutustevahelise ja lõimitud mudeli. See lähenemine on kontseptuaalselt kooskõlas Barnahusi mudeliga, mis rõhutab koordineeritud ja lapsekeskseid teenuseid, mida osutatakse omavahel seotud institutsioonilise koostöö kaudu.

Direktiiv ei nõua siiski ühtset institutsionaalset ülesehitust, vaid säilitab teatava struktuurse paindlikkuse. Liikmesriikidel lubatakse arendada „lõimitud ja koordineeritud“ teenusemudeleid, mis on kohandatud nende riikliku haldusraamistikuga, tingimusel et need teenused tagavad teenuste sisulise koondumise või tiheda asutustevahelise koostöö. Selle paindlikkuse eesmärk on suurendada teostatavust, säilitades samal ajal ohvrikeskse abi põhistandardid.

Täiendav struktuurne uuendus seisneb vastutuse ümberjaotamises ohvriabis osalevate toimijate vahel. Ettepanek võimaldab teatud teavitamis- ja tugifunktsioone delegeerida vabaühendustele ja spetsialiseeritud teenuseosutajatele, vähendades seeläbi õiguskaitseasutuste tegevuskoormust ning edendades mitmekesisemat ja jätkusuutlikumat tööjaotust tugisüsteemis.

Kuigi Barnahusi mudeli puhul on „struktuurne paindlikkus“ realistlikkuse huvides tervitatav, kaasneb sellega kaitsestandardite lahjenemise risk. Selleks et „paindlikkus“ ei muutuks ettekäändeks ebapiisavale institutsionaalsele lõimimisele, peaks EL pakkuma nende asutustevaheliste keskuste jaoks ühise võrdlusvahendi. See tagaks, et artikli 9a kohaseid „koordineeritud teenuseid“ määratletakse sisulise lõimituse, näiteks ühise juhtumikorralduse ja kohtuekspertiisi küsitlemise, mitte minimaalse halduskoostöö kaudu, kindlustades kõigile lastele kõrge ja samaväärse abi taseme sõltumata liikmesriigi haldustraditsioonidest.

5. Teoreetiline vaade: ELi õiguspõhimõtted

5.1 Tõhususe põhimõte (effet utile) ja menetluslik iseseisvus

2023. aasta muudatuse keskne teoreetiline põhjendus on tõhususe põhimõte, mille kohaselt peavad ELi õigusega antud õigused olema praktilised ja jõustatavad, mitte pelgalt formaalsed. Kuigi muudatus kehtestab tugevamad menetlusõigused, näiteks tugevdatud õiguse olla ära kuulatud (artikkel 12) ja paremad teabeõigused (artiklid 4–6), sõltub see endiselt kriitiliselt riiklikust menetlusõigusest, mis määratleb ohvri „seisundi“.

Kriitika: teoreetilisest vaatenurgast püsib oht luua „õigused ilma õiguskaitsevahenditeta“. Kui lapsohver jääb riiklikus süsteemis õiguslikult eeskätt tunnistajaks, mitte iseseisvaks õiguste kandjaks, kahjustab see harta artikli 47 (õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile) effet utile't. EL peaks minema „miinimumstandardite“ kehtestamisest kaugemale ja määratlema ühise Euroopa ohvri menetlusliku seisundi, et tagada, et menetluslik iseseisvus, sealhulgas õigus vaidlustada süüdistuse esitamata jätmise otsuseid, ei muutuks piiravate riiklike menetlustavade tõttu näiliseks.

5.2 Proportsionaalsus ja diskrimineerimiskeelu põhimõte

Muudatus püüab tasakaalustada kõrgetasemelise kaitse vajadust (ELi toimimise lepingu artikkel 82 lõige 2) proportsionaalsuse põhimõttega. Selle tulemusel on valitud „pandlik“ institutsionaalne lähenemine, mille puhul liikmesriike julgustatakse, kuid ei kohustata rangelt, võtma kasutusele konkreetseid mudeleid, nagu Barnahus (artikkel 9a).

Kriitika: kuigi selline paindlikkus vastab proportsionaalsuse põhimõttele, austades riiklikku haldusautonoomiat, tekitab see teoreetilise pinget diskrimineerimiskeelu põhimõttega (harta artikkel 21). Lubades „koordineeritud“ mudeleid, millel võib puududa sisuline lõimitus, riskib EL kahetasandilise kaitse süsteemi institutsionaliseerimisega. Lapse juurdepääs traumateadlikule „ühe kontaktpunkti“ teenusele peaks olema põhiõigus kogu liidus; lubades selle abi kvaliteedil kõikuda sõltuvalt liikmesriigi „lähteolukorrast“, luuakse ebavõrdne õigusemõistmise maastik, mis on vastuolus ühtse Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eesmärgiga.

5.3 Lojalne koostöö ja vastastikune tunnustamine

Lojalne koostöö põhimõte (ELi lepingu artikli 4 lõige 3) nõuab, et liikmesriigid aitaksid kaasa liidu ülesannete täitmisele. Ohvrikaitse kontekstis peaks see teoreetiliselt väljenduma ohvrivastatuse ja kaitsevajaduste sujuvas piiriüleses tunnustamises.

Kriitika: praegune ettepanek keskendub tugevalt riiklikele asutustevahelistele protokollidele (artikkel 26a), kuid selles puudub tugev teoreetiline raamistik automaatse

vastastikuse tunnustamise jaoks. Kui artikli 22 kohane individuaalne hindamine tuvastab ühes liikmesriigis, et lapsel on erikaitsevajadused, peaks see staatus olema ELis tegelikult kaasaskantav. „Euroopa ohvristaatuse“ tunnustatismehhanismi puudumine tähendab, et muudatus jääb pigem riiklike silode kogumikuks kui tõeliselt lõimitud ELi õigusrežiimiks.

5.4 „Lapse parimad huvid“ kui sisuline õigus

Muudatus viitab sageli harta artiklile 24. Siiski on teoreetiline lünk „lapse parimate huvide“ põhimõtte esiletoomise ja selle kui sisulise õigusena rakendamise vahel.

Kriitika: tekst käsitleb „lapse parimaid huve“ sageli menetlusliku linnukesena, mitte sisulise ja kõrgema õigusliku põhimõttena, mis kaalub üles halduslikud või eelarvelised kaalutlused. Harta seisukohast teoreetiliselt järjepidev olemiseks peab muudatuse sõnastus liikuma „teenustele juurdepääsu tagamiselt“ „sisulise õiguse spetsialiseeritud abile“ suunas. Lapse parimate huvide esmatähtsuse tunnustamine nõuab, et kõige tõhusamad kaitsemudelid, näiteks Barnahus, muutuksid õiguslikuks vaikimisi lahenduseks, mitte soovituslikuks valikuks, mis sõltub riiklikust eelarvelisest kaalutusõigusest.

6. Kokkuvõte

Direktiivi 2012/29/EL kavandatud muudatus tähistab otsustavat normatiivset ja rakenduslikku nihet Euroopa Liidu lähenemises ohvrite õigustele. Liikudes peamiselt deklaratiivselt raamistikult sellisele raamistikule, mis nõuab tegelikku juurdepääsu õigusemõistmisele, on komisjon õigesti tuvastanud, et „rakenduslünk“ on peamine takistus ligikaudu 2,5 miljonile lapsele, kes igal aastal kohtumenetlustes osalevad. Muudatuse rõhuasetus lapsohvritele peegeldab nii empiirilisi tõendeid kui ka põhiõigustega seotud kohustusi harta artiklite 24 ja 47 alusel.

Lisades selliseid mehhanisme nagu varased individuaalsed hindamised, multidistsiplinaarne koordineerimine ja riigi esialgu makstav hüvitis, loob reform sisulise aluse lapsekesksele ja traumateadlikule õigussüsteemile.

See ümberkujundav potentsiaal ei realiseeru siiski automaatselt. Püsivad struktuursed probleemid, eelkõige ebaühtlane riiklik rakendamine, ressursierinevused ja killustatud institutsionaalsed raamistikud, seavad tõsiselt ohtu direktiivi ühtse kohaldamise. Direktiivi kui õigusinstrumendi jätkuv kasutamine on küll kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, kuid jätab liikmesriikidele märkimisväärse kaalutlusruumi, mis võib jätkata erinevusi, mis kahjustavad õiguskindlust ja vastastikust usaldust.

Huvirühmade ja poliitikakujundamise seisukohast sõltub selle muudatuse edu sellest, kas normatiivsest ambitsioonist liigutakse praktiliste tagatisteni. Seetõttu kutsume kaasseadusandjaid üles tagama järgmised vältimatud sambad:

- **Sisuline osalemine ja menetluslik seisund:** lapsohvrid peavad liikuma „passiivsete tunnistajate“ rollist „iseseisvate õiguste kandjate“ rolli. See nõuab kohustuslikku sõltumatut esindamist (guardian ad litem) ja ühist Euroopa menetlusliku seisundi standardit, mis tagab, et harta artikli 47 effect utile't ei lahjendata piiravate riiklike menetlusnormidega.
- **Kohustuslik sisuline lõimimine:** koordineerimisprotokollid (artikkel 26a) ei tohi jääda pelgalt halduslikuks formaalsuseks. Kutsume üles asendama mittesiduva väljendi „liikmesriike julgustatakse pakkuma“ kohustusliku sõnastusega „liikmesriigid tagavad spetsiaalsete multidistsiplinaarsete ühe kontaktpunkti taristute (Barnahusi mudel) kättesaadavuse“, mida toetab sihtotstarbeline ELi rahastus, et lõimitud kaitse oleks õigus, mitte geograafiline privileeg.
- **Erialane kvaliteet ja vastutus:** erialane koolitus (artikkel 25) tuleb tõsta soovituselt siduvaks eeltingimuseks. Ilma kohustusliku traumateadliku koolitusest kõigile kohtusüsteemi ja õiguskaitse töötajatele jäävad ka kõige arenenumad menetluslikud tagatised praktikas ebatõhusaks.
- **Eelarveliselt jätkusuutlik hüvitis:** riigi esialgu makstav hüvitis (artikkel 16) peab tuginema tugevale Euroopa raamistikule toimepanija vara tagasinõudmiseks. See tagab, et riigi kohustus tegutseda rahalise heastamise esmase tagajana on eelarveliselt teostatav ega sõltu riiklikest eelarvepiirangutest.

Kokkuvõttes on muudatus vajalik samm edasi ELi ohvrikaitse õiguses, kuid seda tuleb mõista lähtealusena, mitte lõpliku lahendusena. Oma lubaduse täitmiseks peab sellega kaasnema püsiv poliitiline pühendumus, sihipärased investeeringud ning lapse õiguste selge eelistamine haldusmugavusele. Ainult sellise lõimitud, jõustatava ja sisulise lähenemise kaudu saab EL tagada, et tema tagatud õigusi ei kuulutata üksnes Brüsselis, vaid need jõuavad tegelikult iga lapsohvrini kõigis liikmesriikides. Õigus ohvritele peab olema enam kui poliitiline eesmärk; see peab olema kogetud tegelikkus.