EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 13.11.2007
KOM(2007) 693 lõplik

KOMISJONI TÖÖDOKUMENT,

mis käsitleb ELi tasandi õigusakti rakendamise võimalikkust tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitse valdkonnas

KOMISJONI TÖÖDOKUMENT,

mis käsitleb ELi tasandi õigusakti rakendamise võimalikkust tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitse valdkonnas

1. SISSEJUHATUS

Käesolev dokument põhineb ettevalmistustööl, mida tehti Euroopa tasandi õigusakti ettepaneku mõju hindamiseks tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitse valdkonnas. Käesolevas töödokumendis kirjeldatakse õigusaktide ja üldiste tavade praegust olukorda riiklikul, Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil. Sellele järgneb probleemide, eesmärkide ja võimalike poliitikavalikute analüüs. Samuti visandatakse enne ühtse Euroopa tunnistajakaitsesüsteemi käivitamist põhjalikumat arutamist vajavad peamised teemad.

Komisjoni 2007. aasta õigusloome- ja töökavas[1] esitati tunnistajate ja kohtumenetlustes koostööd tegevate isikute kaitse prioriteetse algatusena. Siiski on mõju hindamise menetluse tulemusena jõutud järeldusele, et praegu ei ole soovitatav jätkata ELi tasandi õigusakti koostamisega.

2. TAUSTTEAVE

Tunnistajatele asjakohase kaitse pakkumine võib olla olulise tähtsusega kurjategijate vastutusele võtmisel, kuna kriminaalmenetluse iga etapi edukus sõltub tihti tunnistajatega tehtavast koostööst. Kurjategijad püüavad tunnistajaid sageli, ka ähvarduste abil, takistada tunnistusi andmast. Kõigi isikute kodanikukohus on anda tunnistusi ja riikidel on kohustus tunnistajaid mis tahes mõjutuste vastu kaitsta.

Tunnistajakaitse on protsess, mille käigus tunnistajate suhtes, kes annavad tunnistusi kriminaalmenetlustes, võetaks konkreetseid menetluslikke ja mitte-menetluslikke kaitsemeetmeid, mille eesmärk on nende (vahel ka nende perekonnaliikmete) ohutuse tagamine enne tunnistuse andmist, selle käigus ja pärast seda. Õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute suhtes võib samuti võtta tunnistajate jaoks ette nähtud kaitsemeetmeid. Organiseeritud kuritegevuse puhul on õiguskaitseasutustega koostööd tegev isik selline isik, kelle käsutuses on väärtuslik teave, kuna ta ise on seotud kuritegevusega ja seetõttu vastutusele võetav ja karistatav.

Vajadust tunnistajakaitsealaste ELi tasandi õigusaktide järele on kaalutud mitmeid aastaid. Juba aastal 1997 tehti organiseeritud kuritegevuse ennetamist ja selle vastu võitlemist käsitleva tegevuskava soovituses 16[2] ettepanek uurida vajadust kohtumenetluses koostööd tegevate tunnistajate ja üksikisikute kaitse järele. Euroopa Ülemkogu 25. märtsi 2004. aasta deklaratsioonis terrorismivastase võitluse kohta ja Haagi programmis[3] viidatakse samuti ettepanekule, mis käsitleks tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitset.

---

[1] Komisjoni teatis KOM (2006) 629 (lõplik) (24.10.2006), lk 22.
[2] EÜT C 251, 15.8.1997, lk 1.
[3] Komisjoni teatis KOM (2005) 184 (lõplik) (10.5.2005), lk 23.

3. ETTEVALMISTUSTÖÖ

Ettevalmistustöö tunnistajakaitset käsitleva siduva Euroopa õigusakti väljatöötamiseks algas 2004. aastal. Selle eesmärk oli koguda teavet liikmesriikide õiguse, haldusstruktuuri ja praktiliste kogemuste kohta, et määrata kindlaks ELi tasandi mõjuga õiguslikud tühimikud ja nõrgad kohad operatiivtegevuses ning pakkuda Euroopa tasandi lisaväärtusega lahendusi. Raamprogrammi AGIS tunnistajakaitsealases võrdlusprojektis[4] tehti peale õiguse ja tavade analüüsimise ka ettepanekuid võimalikeks ELi õigusaktideks. Komisjon osales ka ühises Europol-ISISC-OPCO[5] töörühmas, et uurida võimalusi riiklike tunnistajakaitsealaste õigusaktide ühtlustamiseks[6].

Komisjon korraldas 2006. ja 2007. aastal kohtumised,[7] et konsulteerida liikmesriikide esindajate ja tunnistajakaitse asjatundjatega. Kohtumised olid oluliseks ajendiks sellele, et komisjon hakkas kaaluma vajadust ELi tasandi õigusloome järele.

Eurobaromeetri 2006. aasta uurimus[8] ELi kodanike arvamuste kohta näitas toetust mõttele tegeleda tunnistajakaitsega Euroopa Liidu tasandil. 86 % kodanikest toetab piiriülese ja rahvusvahelise tunnistajakaitsealase koostööpoliitika kehtestamist, 45 % kodanikest on väga pooldaval seisukohal[9].

On tehtud jõupingutusi, et koguda usaldusväärseid andmeid ja statistikat (nt Europoli teave, avalikud riiklikud dokumendid, vastused Euroopa Nõukogu eritöörühmade küsimustikele, asjatundjate kohtumised). Kuna üksikjuhtumeid käsitletakse konfidentsiaalselt, puuduvad kaitset käsitlevad täpsed statistilised andmed. Üksikisikute võimalikult suure turvalisuse tagamisel on isikuandmete ja kaitseprogrammide üksikasjade käsitlemise konfidentsiaalsus väga oluline. Siiski on enamik riike kogenud viimase 5−10 aasta jooksul suurenenud vajadust tunnistajakaitse järele, seda nii esitatud taotluste arvu kui ka kaitseprogrammidesse kaasatud tunnistajate arvu põhjal.

4. ÕIGUSLOOMEALASED JA OPERATIIVMEETMED EUROOPA, RIIKLIKUL JA RAHVUSVAHELISEL TASANDIL

Olemasolevatel **Euroopa Liidu õigusaktidel** – resolutsioon tunnistajate kaitse kohta võitluses rahvusvahelise kuritegevuse vastu (1995)[10] ja resolutsioon rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel kohtuorganitega koostööd tegevate üksikisikute kohta (1996)[11] – on piiratud ulatus, kuna need on kohaldatavad ainult organiseeritud kuritegevusega seotud juhtumite suhtes ning ei ole siduvad õigusaktid. Lisaks on soodsam

---

[4] Toimetaja Gert Vermeulen, "EU standards in witness protection and collaboration with justice", IRCP-Ghent University. Tellija: Euroopa Komisjon (JAI/2004/AGIS/077).

[5] ISISC (Rahvusvaheline Kõrgem Kriminoloogiainstituut) ja OPCO (organiseeritud kuritegevuse järelevalvekeskus) asuvad mõlemad Itaalias Siracusas.

[6] Kohtumised toimusid Siracusas 8.−10. märtsil ja 26.−29. oktoobril 2005. aastal ning nende tulemuseks oli dokument „Lõplik ettepanek, mis käsitleb Euroopa Liidu tasandi õigusakti miinimumnõudeid" ja selle „Selgitav aruanne".

[7] Kohtumised peeti Brüsselis 21. veebruaril 2006 (tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitset käsitlev seminar) ja 5. märtsil 2007 (Euroopa tunnistajakaitse asjatundjate kohtumine).

[8] Eurobaromeetri eriuurimus, nr 264 – The role of the European Union in fighting against organised crime, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf

[9] Ainult 7 % kodanikest olid ELi poliitika käivitamise vastu ja 7 % vastasid „ei tea".

[10] EÜT C 327, 7.12.1995, lk 5.

[11] EÜT C 010, 11.1.1997, lk 1.

kohtlemine vastutasuks teabe eest ette nähtud siduvate õigusaktidega, nagu näiteks terrorismi käsitlev raamotsus[12] ja nõukogu raamotsus ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses[13].

Enamikul **ELi liikmesriikidel** on kas eraldi või osana kriminaalmenetluse seadustikust olemas **õigusaktid**, mis käsitlevad tunnistajakaitset. Nendes esitatakse tavaliselt määratlused (kaitstav tunnistaja, anonüümne tunnistaja, õiguskaitseasutustega koostööd tegev isik), menetlusmeetmed (kohtumenetluse korraldamine, tunnistuste andmise erinevad meetodid), menetlusega mitteseotud meetmed (füüsiline kaitse, kaitstava ümberpaigutamine mujale, uue identiteedi loomine), vajalikud rakendusstruktuurid, mille raames on kindlaks määratud erinevate õiguskaitseasutuste roll enne menetlust, selle ajal ja pärast seda ning kaitsesüsteemis osalejate õigused ja kohustused. Samuti on tavaliselt üksikasjadesse laskumata nimetatud tunnistajakaitse valdkonnas tehtavat rahvusvahelist koostööd.

Mõnel riigil on eraldi õigusaktid, mis reguleerivad **nende tunnistajakaitseprogrammide toimimist**, samas mõnel teisel riigil need puuduvad. Mõned riigid peavad tunnistajakaitset suures osas politsei tegevusvaldkonnaks, samas kui teised annavad olulisema rolli kohtuasutustele ja muudele ministeeriumidele. Mõnel riigil on üks riiklik tunnistajakaitse programm, mõnel teisel aga mitu piirkondlikku või kohalikku programmi. Samuti on märkimisväärseid erinevusi riikide vahel meetmes, mida nad on võtnud tunnistajatega tehtava koostöö hõlbustamiseks, ning mis osaliselt kajastavad erinevusi kuriteo raskusastmes ja laadis ning osaliselt erinevusi õigustavades ja -keskkonnas (vt lisa).

Kuigi terminit „**õiguskaitseasutustega koostööd tegev isik**“ ei leia riiklikest karistusseadustikest just sageli, on pea kõik riigid näinud ette võimaluse, mille kohaselt kohtunik võib määrata kergema karistuse kurjategijatele, kes abistavad politseid või kohtuasutusi enda või teiste kuritegude uurimisel. Siiski on mõned liikmesriigid jätnud koostööd tegevaid isikuid käsitlevad õigusaktid jõustamata (kas seetõttu, et neil tuleb harva kokku puutuda sellist liiki kuritegudega, mille puhul nimetatud õigust kohaldada saaks või siis seetõttu, et karistuse kaotamine või kergendamine on neile moraalselt vastuvõetamatu). Mõned liikmesriigid on aga seda võimalust laialdaselt kasutanud.

Erilist tähelepanu pöörati **Euroopa Nõukogu** tööle. See rahvusvaheline organisatsioon on tunnistajakaitse küsimusega tegelenud alates 90ndate keskpaigast ja on samuti tegelenud õigusloomega: erinevaid olukordi, milles tunnistaja kaitset võib vajada, käsitleti soovituses (1997)13 (tunnistajate ähvardamise ja õiguse kohta kaitsele) ning soovituses (2005)9 (tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitse kohta). Seoses menetlusliku kaitsega on märkimisväärse panuse andnud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused, eelkõige tema otsus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 (mis käsitleb õiglase kohtumõistmise tagamist) kohta. Samuti tuleks nimetada muid Euroopa Nõukogu õigusakte,[14] milles sisalduvad kaitset käsitlevad sätted.

Samuti on Euroopas olemas praktilised meetmed koostööks tunnistajakaitse valdkonnas. 2000. aastal loodi tunnistajakaitsega tegelevate eriüksuste juhtidest koosnev vabatahtlik **Euroopa suhtevõrk**, mille tegevust kooskõlastab Europol, kellel ei ole kõnealuses

---

[12] EÜT L 164, 22.6.2002, lk 3, artikkel 6.
[13] EÜT L 82, 22.3.2001, lk 1, artikkel 8.
[14] Soovitus (2001) 11 organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise juhtpõhimõtete kohta; soovitus (1997) 1325 naistega kauplemise ja prostitutsioonile sundimise kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides; soovitus (2000) 11 seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse vastased meetmed; korruptsiooni käsitlev kriminaalõiguse konventsioon (nr 173, 27.1.1999).

valdkonnas tegelikke volitusi. Aastate jooksul on see võrk kasvanud üleilmseks asjatundjate foorumiks, mis ulatub kõigile viiele kontinendile[15]. Võrgu kohtumised on teabe vahetamise ning vahendite ja suuniste väljatöötamise kohaks, kuid operatiivtegevust seal ei toimu. Europoli võrgus toimunud arutelude põhjal on koostatud kahe dokumendi eelnõud ja neid levitatakse ELi suuniste nime all. Esimene dokument, „Euroopa Liidu tunnistajakaitsealase politseikoostöö põhimõtted“, keskendub tunnistajate riikidevahelisele ümberpaigutamisele, teine dokument, „Tunnistajate kaitseprogrammi võtmise ühtsed tingimused“, käsitleb tingimusi, mille põhjal tunnistajaid kaitseprogrammi võetakse.

Rahvusvahelise tunnistajakaitsealase koostöö puhul, sealhulgas ELi sisese koostöö ja rahvusvaheliste kohtuasutuste või kolmandate riikidega tehtava koostöö puhul sõlmivad riigid üldiselt ajutisi kahepoolseid lepinguid. Ainus Euroopa tasandi mitmepoolne leping on sõlmitud kolme Balti riigi vahel[16] koostöö kohta kriminaalasjades; lepingus sätestatakse, et nende isikute puhul, kes on teise lepinguosalise õiguskaitseasutustele abi osutanud, loobutakse edasistest süüdistustest või vähendatakse karistust.

Võttes arvesse, et eeskirjad, mis käsitlevad **rahvusvahelist kohtualluvust** ja **rahvusvahelist kriminaalmenetlust**, on alles viimaste aastate jooksul hakanud välja kujunema, on endise Jugoslaavia asjade rahvusvaheline kriminaalkohus (1993) mõlemas valdkonnas olnud oluline eeskirjade allikas ja peamiseks suuniste andja. Endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu kohaldatavad eeskirjad on suures osas kohaldatavad ka Rahvusvahelise Kriminaalkohtu suhtes (1998). Kuigi rahvusvahelises kriminaalõiguses ei ole määratletud, kes on „tunnistaja“ ja millise tasandi kaitsemeetmeid tunnistajale kriminaalmenetluse jooksul võidakse pakkuda, võib nimetatud asutuste töökorra ja kohtupraktika alusel järeldada, et isikute suhtes, kes annavad tunnistusi kriminaalasjades, kohaldatakse teatavaid eeskirju ja suuniseid. Raskused kohtus tunnistajatele abi pakkumisel on peamiselt seotud eraldi territooriumi ja seega ka kohtualluvuse puudumise, nimetatud abi piiratud eelarve ja teiste riikidega tehtava vähese koostööga. Kuna nimetatud kohtutel on rahu ja õiguse säilitamisel oluline tähtsus, siis võib tulevane ELi õigusakt neile tunnistajakaitse alal abiks olla[17].

Kuna ei ole olemas ainult tunnistajakaitset käsitlevat eraldiseisvat siduvat või mittesiduvat **ÜRO õigusakti**, siis on levinud suundumus viidata tunnistajakaitsele vahetult viimastel aastatel vastu võetud asjaomastes konventsioonides, nagu näiteks ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsioon (2001)[18] ja ÜRO korruptsioonivastane konventsioon (2003)[19]. Need konventsioonid kutsuvad osalisriike üles võtma asjakohaseid meetmeid vastavalt oma riiklikule õigussüsteemile ja lähtuvalt oma vahenditest, et tunnistajatele, kes annavad tunnistusi seoses konventsioonis sätestatud õigusrikkumistega, tagataks tõhus kaitse. Selleks et abistada ÜRO liikmesriike nende meetmete rakendamisel, alustas ÜRO kuritegevuse ja narkomaania vastu võitlemise keskus aastal 2005 tunnistajakaitsesuuniste väljatöötamist.

---

[15] Võrk koosneb praegu tunnistajakaitse eriüksuste juhtidest või riiklikest kontaktisikutest kõigist 27 ELi riigist, 10 Euroopas asuvast kolmandast riigist, seitsmest ülemeremaade vaatlejast ja 12 nimetatud valdkonnas tegutsevast rahvusvahelisest organisatsioonist.

[16] Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vaheline kannatanu- ja tunnistajakaitse leping (2000).

[17] Rahvusvahelise Kriminaalkohtu ja Euroopa Liidu vaheline koostöö ja abistamise leping (aprill 2006).

[18] Artikkel 24, tunnistajakaitse.

[19] Artikkel 32 tunnistajate, asjatundjate ja ohvrite kaitse.

5. PRAEGUSEST ÕIGUSLIKUST OLUKORRAST LÄHTUVAD PROBLEEMID

Tunnistajakaitsealase õiguse ja tavade olukorra analüüs kinnitab, et hoolimata teatavatest saavutustest, eelkõige viimase viie aasta jooksul, ei ole raamistik piisavalt stabiilne, st ühest küljest on liikmesriikide õigusloome ja haldusstruktuuri vahel suured erinevused ning teisest küljest toimub valdkonnas pideva areng.

Selline olukord on tingitud mitmest asjaolust, näiteks:

- rahvusvaheliste asutuste erinevate tunnistajakaitsega seotud meetmete rohkus (EL, sealhulgas Europol, Euroopa Nõukogu, endise Jugoslaavia asjade rahvusvaheline kriminaalkohus, Rahvusvaheline Kriminaalkohus, G8 tasand);

- valdavalt mittesiduvate õigusaktide rakendamise erinev tase;

- vajadus parema koostöö järele liikmesriikide ja ELi asjaomaste asutuste vahel tunnistajakaitsega seotud poliitika ja programmide kavandamisel. Tõhusa kaitse tagamise kokkulepitud hea tava seni puudub;

- raskused piiriüleses operatiivkoostöös ja vajadus tõhustada olemaolevate võrkude tööd;

- teabe konfidentsiaalsest laadist lähtuva andmete ja analüüsi nappuse tõttu puudub terviklik ülevaade seni saavutatust.

Olulised erinevused liikmesriikide karistusseadustikes muudavad nendevahelise koostöö vähem tõhusaks võitluses väga professionaalselt tegutsevate kriminaalsete grupeeringutega. Piiriülest koostööd tunnistajakaitse alal takistavad eriti need riigid, kellel ei ole tunnistajate ja nende kaitseprogrammidega seonduvaid õigusakte ja/või haldusstruktuuri, isegi kui nad riigisiseselt rakendavad selliseid meetmeid oma kodanike suhtes. Eelkõige need riigid, kelle geograafilised omadused (väike territoorium) või demograafilised omadused (tihe asustus) tekitavad raskusi ja need riigid, kus kuritegelikel organisatsioonidel on suur mõju, peavad oma kaitstavad isikud ümber paigutama teistesse riikidesse.

6. EUROOPA LIIDU TASANDIL VÕETAVATE MEETMETE VAJALIKKUS

Kuigi mitmete tunnistajakaitsega seotud küsimustega tegelemisel on põhiline vastutus riiklikul tasandil, näitab käesolev analüüs ka Euroopa mõõtme olemasolu. ELi tasandil võetavatel meetmetel on lisaväärtus organiseeritud kuritegevusega võitlemisel, kuna see hõlbustab piiriülest koostööd, julgustades tunnistajaid vastutasuks kaitse eest tunnistusi andma. Võttes arvesse iga liikmesriigi erinevat õigussüsteemi ja halduskorraldust, võib tunnistajate, õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute ja nende lähedaste kaitset käsitlev ühine lähenemisviis aidata kaasa suuremale süüdimõistvate kohtuotsuste arvule organiseeritud kuritegevusega seotud kohtuasjades. Tunnistajakaitse peaks lõpuks olema kättesaadav kõigis liikmesriikides, kuna see on väga tõhus vahend organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga võitlemisel, sest selliste grupeeringute suletud laad muudab tavapäraste uurimismeetodite kasutamise raskeks.

Et vältida meetmete kattumist ja ebavajalikke kulusid, tuleks mõelda, kuidas kasutada parimal viisil olemaolevaid riiklike asutuste võrke, näiteks Europoli võrku.

6.1 KAALUTAVAD POLIITIKAVÕIMALUSED

Kaalutud on mitmeid poliitikavõimalusi ning analüüsitud on nende tugevaid ja nõrku külgi. Mõju hindamise menetluse käigus määrati kindlaks kolm poliitikavõimalust: peale praeguse olukorra säilitamise ka kaks võimalust ELi õigusakti ettevalmistamiseks tunnistajakaitse valdkonnas (üks võimalus pakub nimetatud valdkonnas üldist raamistikku ja teine keskendub tunnistajate ümberpaigutamisele).

Igal juhul tuleks vältida jõupingutuste kattumist, sest käibel on juba niigi palju erinevatelt rahvusvahelistelt osalejatelt pärinevaid mittesiduvaid õigusakte.

6.1.1. 1. POLIITIKAVÕIMALUS – PRAEGUNE OLUKORD, MIS PÕHINEB OLEMASOLEVATE MEETMETE EDASIARENDUSEL

Kui praegust olukorda säilitatakse, peaksid olemasolevad õiguslikud ja operatiivvahendid moodustama Euroopa poliitikaraamistiku tuuma ja neid peaks täiendama laialdasem koostöö. Ühine ELi poliitika peaks püüdlema järjepidevuse tugevdamise, õiguslike ja praktiliste meetmete tõhususe ja parandatud kooskõlastatuse poole.

6.1.2. 2. POLIITIKAVÕIMALUS – SIDUVATES ÕIGUSAKTIDES KEHTESTATUD MIINIMUMSTANDARDITE ABIL ÜHTLUSTATUD TUNNISTAJAKAITSESÜSTEEMI KUJUNDAMINE ELIS

Europoli tehtud tööd kasutades ja samas Euroopa Nõukogu soovitusi arvestades, tuleks töötada välja ELi õigusakt, mis sunniks kõiki liikmesriike kehtestama tunnistajakaitse valdkonnas õigusraamistiku ja institutsionaalse struktuuri.

ELi õigusakti, mis käsitleb ühtlustatud tunnistajakaitsesüsteemi kõigis liikmesriikides võiks ühest küljest koostada, pidades täielikult kinni erinevatest riiklikest õigussüsteemidest ja halduskorraldusest. Selle lähenemisviisi tulemuseks oleks riiklike kriminaalõigussüsteemide suurem ühilduvus (st tunnistajakaitse valdkonnas oleksid olemas peamised õigusaktid ja vastutama määratud asutused).

Siiski tuleks meenutada, et viimase katse selles valdkonnas tegi hiljuti (2005) Euroopa Nõukogu ja tema tunnistajakaitse asjatundjate rühm otsustas uue soovituse kasuks. Kuigi olemasoleva süsteemi kitsaskohtade kindlaksmääramiseks korraldati asjakohane uurimus, ei viinud see siiski konventsiooni eelnõu koostamiseni. Olemasolevate tavade ja dokumentide põhjal, on võimalik ELi tasandil kavandada ühtlustatud tunnistajakaitsesüsteem, mis saavutatakse siduvate õigusaktidega miinimumstandardeid kehtestades. Kuid võttes arvesse eelnevalt esitatud analüüsis välja toodud raskusi, kerkib esile vajadus seda teemat nimetatud kiirestiarenevas valdkonnas põhjalikumalt uurida.

6.1.3 3. POLIITIKAVALIK – SIDUVA ÕIGUSAKTI ABIL SAAVUTATAV TIHEDAM LIIKMESRIIKIDEVAHELINE KOOSTÖÖ TUNNISTAJATE ÜMBERPAIGUTAMISE VALDKONNAS

Tunnistajate ümberpaigutamise ja tunnistajakaitse valdkonnas toimuva rahvusvahelise koostöö suhtes kohaldatavate eeskirjadega osas puuduvad mitmepoolsed kokkulepped. Riigid

sõlmivad üksikjuhtumite puhul koostöö hõlbustamiseks kahepoolseid kokkuleppeid – kas omavahel või/ja rahvusvaheliste kohtuasutustega.

Üks peamine põhjus olemasoleva tava ametlikuks muutmiseks on see, et kaitstud isikute ümberpaigutamine peaks praegu olema meetmete võtmisel prioriteetseim valdkond, kuna suurenenud on vajadus (geograafilised probleemid, levinud kuritegevus jne) inimesi nende ohutuse tagamiseks ajutiselt või alaliselt välismaale ümber paigutada.

Selleks et ELis saavutada toimiv ümberpaigutamise süsteem, peaksid liikmesriigid rakendama teatavaid kohustuslikke õigus- ja haldussätteid. Euroopa kodanikud saaksid otsest kasu kinnitusest, et neile tagatakse vajalikud ohutusmeetmed vajaduse korral isegi välismaal ja nad oleksid seetõttu tõenäoliselt altimad tunnistusi andma.

Kuigi ühtlustatud lähenemisviisi praktilised eelised on ümberpaigutamise puhul vaieldamatud, viisid komisjoni asjatundjate kohtumised järelduseni, et liikmesriigid ei oleks koostöö hõlbustamiseks mõeldud keskse ELi süsteemiga nõus. Niisiis leppisid asjatundjad kokku, et Europol ja Eurojust ei peaks saama operatiivvolitusi. On täiendav vajadus uurida nende Euroopa asutuste võimalikku rolli tunnistajakaitsealases ELi koostöös.

Europol-ISISC-OPCO töörühma ettepanek miinimumnõuete kohta võimalikus Euroopa Liidu tasandi õigusaktis on tunnistajate ümberpaigutamise kahepoolse kokkuleppe näidis. See lähenemisviis põhineb riikidevahelise koostöö olemasolevatel tavadel. Julgeoleku- ja konfidentsiaalsuskaalutlustel ei avaldataks neid kokkuleppeid riikide teatajates. Kuigi õiguslikult oleks võimalik integreerida näidisleping ELi tasandi õigusakti ja julgustada liikmesriike seda kasutama[20], ei annaks see ELi tasandil tegelikkuses tulemuseks poliitika oodatavat täiustumist.

Tuleks korraldada täiendavaid uurimusi, et määrata kindlaks vastuvõetav võimalus üle-Euroopalise tunnistajakaitsealase koostöö loomiseks, sest see valdkond on keeruline ja hõlmab mitmeid teisi tundlike või keerukate küsimusi (nt uue identiteedi loomine). Lisaks tuleks hoolikalt vaadelda tunnistajakaitset mõjutavaid uusi arengusuundi, näiteks biomeetria kasutamine.

7. JÄRELDUSED

Mõju hindamise tulemusena **tundub, et aeg ei ole veel küps ELi tasandi õigusakti vastuvõtmiseks tunnistajakaitse valdkonnas**. Varasemad rahvusvahelise tasandi jõupingutused näitavad raskusi siduva õigusakti vastuvõtmisel. Kuigi on olemas õigusaktid, prioriteetsed poliitikavaldkonnad ja Euroopa Nõukogu tasandil tehtud kohtuotsused, mis rõhutavad vajadust siduva meetme järele tunnistajakaitse valdkonnas, on jõupingutused selle siduva õigusakti saavutamiseks luhtunud. Viimase katse selleks tegi üle 40 liikmesriigiga Euroopa Nõukogu, kuhu kuuluvad ka kõik ELi liikmesriigid, kuid katse ei lõppenud konventsiooni vormis siduva õigusakti kavandamisega, kuna riigid ei olnud valmis kohustusi võtma ning kokkulepe saavutati vaid mittesiduva õigusliku vahendi osas.

Komisjoni korraldatud asjatundjate kohtumiste ja asjatundjate kirjalike märkuste põhjal võib anda hinnangu, et praegu oleksid liikmesriigid nende olemasolevat mitteametlikku koostööd reguleeriva siduva õigusakti vastu.

[20] Sarnaselt ühiste uurimisrühmade tavale.

Siiski on suundumusi, mis osutavad vajadusele suurema riikidevahelise koostöö järele, mis viiks edaspidi ametlike eeskirjade ja struktuuride vastuvõtmiseni tunnistajakaitse valdkonnas. Valdkonna vanim Euroopa tasandi tava ja õigusakt on vaid 16 aastat vana (Itaalia, 1991 (oma tegu kahetsevate (*pentiti*)/õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kohta)). Vahepeal on enamik ELi liikmesriike andnud välja kas eriseaduse või vähemalt lisanud viite ohustatud tunnistajate kaitse kohta oma kriminaalõigusesse. Kuid nad ei ole seda teinud ühtsel viisil. Viimastel aastatel on riigid tunnistajakaitsesüsteemide kehtestamisel hakanud siiski mitteametlikult kogemusi vahetama ja arvestama Europoli ja Euroopa Nõukogu väljatöötatud põhimõtetega. Sel põhjusel on viimase 2−3 aasta jooksul kooskõlas iga liikmesriigi erineva õigussüsteemi ja peamiste halduskorralduslike põhimõtetega kehtestatud tunnistajakaitsesüsteemides teatavaid sarnasusi.

Riike on ajendanud koostööd tugevdama kuritegevuses avalduvad suundumused, st piiriüleste organiseeritud kuritegelike ja terroristide grupeeringute tegevuse mahu ja ulatuse suurenemine. Kuid mitte ainult kurjategijad, vaid ka tavakodanikud kasutavad vaba liikumise võimalusi ELis ja seetõttu on tõenäoline, et kasvab nende ELi kodanike arv, kel palutakse anda väga olulistes kriminaalasjades tunnistusi.

ELi tunnistajatekaitsealase poliitika kujundamisel peaks piiriülese koostöö hõlbustamiseks kaaluma ka viimaste tehnoloogiliste ja infoühiskonna saavutuste (nt videoühendus) kasutamist. Neid peaksid õiguskaitseasutused laiemalt kasutama, ka tunnistajakaitses.

Poliitilisel ja operatiivtasandil võib viia hoiaku muutumiseni asjaolu, et tajutakse suurenenud vajadust teha kaitset vajavate tunnistajate kaudu koostööd piiriüleste organiseerunud kurjategijate vastu võitlemisel, ning samuti võib hoiakut muuta püüdlus töötada välja ÜRO konventsioonides nõutavad tunnistajakaitsesüsteemid.

Ülalnimetatu põhjal teeb Euroopa Komisjon ettepaneku tunnistajakaitse valdkonnas toimuv õigusloometegevus praegu peatada, et uurida ELi tasandi meetme teostatavust keskpika perioodi (4−5 aasta) jooksul ning koostada vastav laiapõhjaline dokument. Edasiste uurimuste korraldamiseks ja teabe kogumiseks saab kasutada ajavahemikuks 2007−2013 koostatud eriprogrammi „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine“[21]; „tunnistajate kaitse ning toetamine“ on selles loetletud nii teema kui ka erieesmärgina, ning see kajastab kõnealuse küsimuse tähtsust ELi tasandil.

[21] Nõukogu otsus 2007/125/JSK (12.2.2007), ELT L 58, 24.2.2007, lk 7.

Lisa

Tunnistajakaitsealased õigusaktid liikmesriikides ja Norras

	Tunnistaja-kaitsealane õigusakt	**Tunnistajakait-sega tegelev üksus**	**Uue identiteedi loomise võimalus**	**Uue identiteedi loomiste või-malust käsitlev õigusakt**	**Õiguskaitseasutustega tehtavat koostööd käsitlev õigusakt**
AUSTRIA	EI	JAH	JAH	JAH	EI
BELGIA	JAH	JAH	EI	EI	EI
BULGAARIA	JAH	JAH	JAH	EI	EI
TŠEHHI VABARIIK	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
KÜPROS	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
TAANI	EI	JAH	JAH	EI	EI
EESTI	JAH	JAH	JAH	JAH	ERALDI ÕIGUSAKT PUUDUB, TEATAVAD JÄLITUSTE-GEVUSE SEADUSE TEATAVAD PARAGRAHVID
SOOME	EI	JAH	EI	EI	EI
PRANTSUSMAA	EI	EI	EI	EI	
SAKSAMAA	JAH	JAH	JAH	JAH	
KREEKA	EI	EI	EI	EI	
UNGARI	JAH	JAH	JAH	JAH	
IIRIMAA	EI	JAH	JAH	EI	
ITAALIA	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
LÄTI	JAH	JAH	JAH	JAH/ EI [22]	JAH[23]
LEEDU	JAH	JAH	JAH	JAH	
LUXEMBOURG	EI	EI	JAH	EI	
MALTA	JAH	EI	EI	EI	

[22] Õigusakt võimaldav uue identiteedi loomist, kuid mitte vana kustutamist.
[23] Õigusakti eelnõu on parlamendile esitatud ja jõustub tõenäoliselt aastal 2008.

MADALMAAD	EI	JAH	JAH	EI	EI
NORRA	EI	JAH	EI	EI	EI
POOLA	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
PORTUGAL	JAH	JAH	JAH	JAH	
RUMEENIA	JAH	JAH	EI	JAH	
SLOVAKKIA	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
SLOVEENIA	JAH	JAH	JAH	JAH	EI
HISPAANIA	EI	EI	JAH	EI	
ROOTSI	JAH	JAH	EI	EI	
ÜHENDKUNINGRIIK [24]	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH

[24] Sealhulgas Inglismaa/Walesi, Šotimaa ja Põhja-Iirimaa eraldi kohtualluvus.