



Brüssel, 27.11.2013  
COM(2013) 820 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Minnes edasi Euroopa Liidu tegevuskavaga kahtlustatavate või süüdistatavate isikute  
menetluslike tagatiste kohta – Tugevdada Euroopa kriminaalõiguse ala aluseid**

## KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

### Minnes edasi Euroopa Liidu tegevuskavaga kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetluslike tagatiste kohta – Tugevdada Euroopa kriminaalõiguse ala aluseid

Hästi tuntud maksimi kohaselt ei pea kohtumõistmine mitte ainult olema õiglane, vaid ka näima õiglane. Euroopa õigusala kontekstis tähendaks see seda, et kodanikel ei tohiks Euroopa Liidus mitte üksnes olla õigus õiglasele kohtumõistmisele, vaid neil peaks olema kindlustunne, et see nii ka on, kui nad kasutavad oma õigust Euroopa Liidu piires vabalt liikuda. Liikmesriikide õigusasutustel peab olema usaldus muu liikmesriigi õigussüsteemi õiglase toimimise vastu.

Sellise vastastikusel tunnustamisel ja usaldusel põhineva õigusala väljatöötamiseks tehti komisjonile Stockholmi programmis<sup>1</sup> ülesandeks esitada ettepanek kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute menetlusõiguste tugevdamiseks<sup>2</sup>. Selles poliitilises mandaadis keskendutakse kodanike õiguste tugevdamisele kriminaalmenetlustes, et tagada õigus õiglasele kohtulikule arutamisele kõikjal Euroopa Liidus. Saadud mandaadi tulemusena jõuti menetlusõigusi käsitleva komisjoni tegevuskavani.

Käesolev pakett jätkab edukat seadusandlikku programmi. Järk-järgult on jõudsalt edasi liigutud: Euroopa Liit on menetlusõiguste kohta vastu võtnud kolm direktiivi.

- 2010. aastal võeti vastu direktiiv õiguse kohta **suulisele ja kirjalikule tõlkele** kriminaalmenetluses.<sup>3</sup> Liikmesriikidel tuli direktiiv oma õigusesse üle võtta 27. oktoobriks 2013. Selles sätestatakse, et süüdistataval on õigus tasuta suulisele tõlkele mitte üksnes kohtulikult arutamisel, vaid ka politseiküsitlemise ajal ning olulistel kohtumistel oma kaitsjaga. Samuti on selles sätestatud neile õigus oluliste dokumentide kirjalikule tõlkele, et nad saaksid kasutada oma kaitseõigust.
- Seejärel võeti 2012. aastal vastu direktiiv õiguse kohta saada kriminaalmenetluses **teavet**<sup>4</sup>. Liikmesriikidel tuleb see oma õigusesse üle võtta 2. juuniks 2014. Kahtlustatava isiku vahistamise korral tuleks talle alati anda teavet tema õiguste kohta. Teave tuleks anda lihtsas arusaadavas keeles kirjalikult õiguste deklaratsiooni vormis. Vajaduse korral teave tõlgitakse.
- 2013. aasta oktoobris võeti vastu direktiiv, mis käsitleb **õigust kaitsjale ja õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest**<sup>5</sup>. Meede moodustab menetlusõiguste tegevuskava tuumiku. Kahtlustatavale tagatakse õigus kohtuda kaitsjaga alates võimalikult varajasesst menetlusetapist kuni otsuse langetamiseni. Lisaks antakse igale isikule, kellelt on võetud vabadus, võimalus suhelda oma perega, või kui vahistamine on toimunud muus liikmesriigis, siis konsulaarasutusega.

Need direktiivid kujutavad endast verstaposte ELi kodanike menetlusõiguste parandamisel. Lissaboni lepingu uuendused kriminaalõiguses, sealhulgas kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine kaasseadusandjana tegutsevas nõukogus ja Euroopa Parlamendis, on viinud teedrajavate õigusaktideni, mille institutsioonid on ühiselt välja töötanud.

<sup>1</sup> ELT C 115, 4.5.2010, lk 1.

<sup>2</sup> ELT C 295, 4.12.2009, lk 1.

<sup>3</sup> Direktiiv 2010/64/EL, 20. oktoober 2010, ELT L 280, 26.10.2010, lk 1–7.

<sup>4</sup> Direktiiv 2012/13/EL, 22. mai 2012, ELT L 142, 1.6.2012, lk 1–10.

<sup>5</sup> Direktiiv 2013/48/EL, 22. oktoober 2013, ELT L 294, 6.11.2013, lk 1–12.

Lisaks avaldati 2011. aasta juunis roheline raamat ELi kriminaalõiguse kohaldamisest **kinnipidamise** valdkonnas. Selles uuriti seoseid kinnipidamise ja vastastikuse usalduse vahel ELis. Kinnipidamistingimused võivad vahetult mõjutada kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise tõrgeteta toimimist, sest kui kinnipidamistingimused ei vasta nõuetele, võib kohtunik otsustada jätta tagaotsitava isiku nt Euroopa vahistamismääruse raames üle andmata<sup>6</sup>. Nii vastused kui ka nende analüüs on avaldatud komisjoni veebisaidil. Selles jõutakse järeldusele, et eelvangistus ja selle alternatiivide edendamine on küll olulised liikmesriikide ja kodanikuühiskonna tõstatatud küsimused, kuid prioriteediks on kehtiva ELi õiguse nõuetekohane ja õigeaegne rakendamine.<sup>7</sup>

Käesolevas teatises esitatakse **viiest õigusaktist koosnev pakett. Selle eesmärk on liikuda menetlusõiguste tegevuskavaga edasi ja luua Euroopa kriminaalõiguse alale tugev alus.** Pakett on jätkuks hiljuti vastuvõetud kolmele menetlusõigusi käsitlevale direktiivile.

See koosneb **kolmest direktiivettepanekust**, mis käsitlevad:

- 1) teatavaid **süütuse presumptsiooniga** seotud aspekte ja õigust olla kohal kohtulikult arutamisel kriminaalmenetluses,
- 2) kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate **laste** eritagatise,
- 3) **esialgset tasuta õigusabi** kahtlustatavatele või süüdistatavatele isikutele, kellelt on võetud vabadus, ja tasuta õigusabi Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlustes.

Võetud meetmed peavad olema proportsionaalsed ELi meetme eesmärgiga. Seepärast kuulub paketti ka kaks **komisjoni soovitus**:

- 4) üks, mis käsitleb kahtlustatavate või süüdistatavate haavatavate isikute menetluslikke tagatise kriminaalmenetluses, ning
- 5) teine, mis käsitleb kahtlustatavate või süüdistatavate isikute õigust tasuta õigusabile kriminaalmenetluses.

## **1. ELI TASANDI MEETME PÕHJENDUS**

- *Ühine alus: ELi põhiõiguste harta ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon*

ELil on põhiõiguste arendamisel ja edendamisel pikk traditsioon. Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon moodustavad kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate isikute õiguste kaitse aluse Euroopa Liidus. Aluslepinguga muudeti ELi põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks<sup>8</sup> ja selles on sätestatud, et Euroopa Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga<sup>9</sup>. Konventsioonile on alla kirjutanud kõik liikmesriigid. ELi põhiõiguste harta artiklites 47 ja 48 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis artiklis 6 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, õiglasele kohtulikule arutamisele, süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust tuleb ELi õigusosalal järgida. See tähendab, et paketiiga hõlmatud õiguste osas on juba olemas oluline õigusraamistik, mida liikmesriigid tunnustavad.

<sup>6</sup> Nõukogu raamotsus 2002/584/JSK, 13. juuni 2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta, ELT L 190, 18.7.2002, lk 1–8.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm).

<sup>8</sup> ELi lepingu artikli 6 lõige 1.

<sup>9</sup> ELi lepingu artikli 6 lõige 3.

*Uus rõhuasetus: vastastikuse tunnustamise eelduseks on turvalisuse suurendamine menetlusõiguste ja vastastikuse usalduse kaudu*

Kümnekond aastat enne Lissaboni lepingu jõustumist püüti ELi õigusaktidega eelkõige hõlbustada võitlust kuritegevusega. See päädis suure hulga õigusosalast koostööd ja vastastikust tunnustamist käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisega ning nende eesmärk oli tagada õigusrikkujale süüdistuse esitamine. Kõige tuntum on raamotsus Euroopa vahistamismääruse kohta, mille abil on võimalik tagasiotsitavaid isikuid ühest liikmesriigist teise kiiresti üle anda. Selle esmane eesmärk on tagada, et kodanike vaba liikumine ELis ei takistaks piiriülest õiguskaitset.

Nende ELi õigusaktide abil on liikmesriigi õigusasutustel võimalik vastastikku, hõlpsasti ja kiiresti tunnustada süüdistatava suhtes võetud uurimismeetmeid ja talle määratud kriminaalkaristusi kõikjal Euroopa Liidus. Nendes eeldatakse, et taotlust tunnustatakse ja täidetakse, sest kõikides liikmesriikides on õigusemõistmise süsteem, kus õiglase kohtuliku arutamise õigus on tagatud enam-vähem samal tasemel.

Vastastikuse tunnustamise süsteem saab rahuldavalt toimida üksnes juhul, kui liikmesriigid usaldavad üksteise kriminaalõiguse süsteeme. Ent kahtlustatavate või süüdistatavate menetlusõiguste kaitstes on endiselt liikmesriigiti suuri erinevusi. Selline olukord takistab vajaliku vastastikuse usalduse saavutamist liikmesriikide vahel. Nende takistuste kõrvaldamiseks peab Euroopa Liit tagama, et kõikides liikmesriikides peetakse kinni ühtsetest minimaalsetest menetlusõigustest ja et neid õigusi saaks ELi õigusnormidele tuginedes kohtulikult kaitsta.

Sel kaalutlusel ongi Lissaboni lepinguga ette nähtud võimalus võtta isikute õiguste kohta kriminaalmenetluses ELi tasandi meede [ELi toimimise lepingu artikli 82 lõike 2 punkt b]. Seda on täpsustatud ka mandaadis, mille Euroopa Ülemkogu andis komisjonile aastateks 2010–2014: „... on tehtud suuri edusamme politsei- ja õigusosalase koostöö raames seoses meetmetega, mis lihtsustavad süüdistuse esitamist. Nüüd on aeg astuda samme nimetatud meetmete ja üksikisiku menetlusõiguste kaitse paremaks tasakaalustamiseks. Tuleks teha jõupingutusi menetluslike tagatiste tugevdamiseks ja õigusriigi põhimõtete täielikumaks järgimiseks kriminaalmenetluste käigus, sõltumata sellest, millisesse Euroopa Liidu punkti kodanikud otsustavad reisida õppima, töötama või elama.”<sup>10</sup>

- *Kodanikud usuvad, et kõikjal on võrdsed menetlusõigused*

Vajadusel kaitsta kahtlustatavate ja süüdistatavate õigust õiglasele kohtulikule arutelule on selge piiriülene mõõde. Ligi 14,1 miljonit ELi kodanikku elab alaliselt mõnes muus liikmesriigis,<sup>11</sup> 10 % ELi kodanikest on mingil hetkel oma elus elanud või töötanud välismaal ning 13 % on käinud välismaal õppimas või koolitumas<sup>12</sup>. Inimesed reisivad ja liiguvad ELis pidevalt ühest riigist teise ning nad võivad sattuda kriminaalmenetluse osaliseks muus liikmesriigis. Seepärast peab Euroopa Liit tagama, et kriminaalmenetluses oleks menetlusõiguste osas tagatud võrdsed võimalused.

<sup>10</sup> Põhjendus 10, ELT C 295, 4.12.2009, lk 1.

<sup>11</sup> Eurostat, Rännet ja rändajatest elanikkonda käsitlev statistika (märts 2013).

<sup>12</sup> Eurobaromeetri uuring nr 337/2010.

## 2. AEG VÕTTA HÄSTI LÄBIMÕELDUD MEETMEID, ET LIIKUDA EDASI EUROOPA LIIDU TEGEVUSKAVAGA MENETLUSÕIGUSTE KOHTA

- *Milleks ELi tasandil meede?*

Pärast seda, kui liikmesriigid on rakendanud hiljuti vastuvõetud menetlusõigusi käsitlevad direktiivid, on kahtlustatavatel ja süüdistatavatel lai valik olulisi tagatise. Ent menetlusõiguste tegevuskava on vaja tugevdada.

- Kahtlustatavaid või süüdistatavaid teavitatakse küll kiiresti õigusest vaikida, kuid mis saab siis, kui nad seda õigus kasutavad? Teatavates liikmesriikides võivad õigusasutused tõlgendada vaikumist tõendite kinnituseks isiku kahjuks. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele tuleb rajada tugevale alusele ning tagada tuleb **süütuse presumptsiooni** kaitse kõikjal ELis.
- Isikutele, kes ei räägi keelt, mida kasutatakse kriminaalmenetluses, ega saa sellest aru, tagatakse suuline ja kirjalik tõlge. Kuid mis saab nendest, kes näiteks oma noore ea või vaimse puude tõttu ei ole suutelised nõuetekohaselt kriminaalmenetlusest aru saama ega selles osalema? Olemasolevaid ELi direktiive kahtlustatavate või süüdistatavate isikute tagatiste kohta kohaldatakse ka laste suhtes. Samal ajal on nii sidusrühmad kui ka liikmesriigid üldiselt ühel meelel, et lastele oleks vaja pakkuda paremat erikaitset, nt kaitsja abi kohustuslikkus, kui lapsel tuleb tegemist politseiga või kriminaalõigussüsteemiga<sup>13</sup>. Praegu ei ole laste või muude haavatavate isikute õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ELis piisavalt tagatud: üldine kaitse puudub. Stockholmi programmiga on sõnaselgelt ette nähtud, et võtta tuleks konkreetne meede, millega kehtestatakse haavatavate isikute jaoks ühtsed miinimumeeskirjad. Sellised miinimumeeskirjad suurendavad ühe liikmesriigi usaldust teise liikmesriigi kriminaalõigussüsteemi vastu ja aitab seeläbi parandada kriminaalasjades tehtud otsuste vastastikust tunnustamist. Laste ja haavatavate isikute vajadustega arvestamiseks kriminaalmenetluses on vaja **eritagatise**.
- Õigust kaitsjale käsitleva direktiivi kohaselt on igal kahtlustataval ja süüdistataval isikul õigus kohtuda kaitsjaga võimalikult varajases menetlusetapis ja nt kui teda küsitleb politsei. Aga mis saab siis, kui neil ei ole vahendeid kaitsja palkamiseks? Neil läheb vaja **tasuta õigusabi**, et olla kindlad, et nad saavad oma õigust kaitsjale realselt kasutada.
- *Vajadus tasakaalustatud meetme järele*

Komisjon esitab tasakaalustatud meetmepaketi, milles on võetud arvesse ja austatakse liikmeriikide eri õigustraditsioone ja -süsteeme vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 82 lõikele 2, et suurendada vastastikust usaldust, järgides samal ajal proportsionaalsuse põhimõtet (ELi lepingu artikkel 5). Iga elementi on hoolikalt kaalutud, et teha kindlaks, kas võtta tuleks ELi meede, ja kui jah, siis mis tasandil ja mis kujul. Muu hulgas on kaalutud ka võimalikke kulusid liikmesriikide jaoks. Hoolikas kaalumine on iseäranis oluline ajal, mil tegemist on eelarve konsolideerimisega, kulusid tuleb hoolikalt läbi mõelda. Just seepärast ei tee komisjon näiteks paketti kuuluvas õigusabidirektiivis õiguslikult siduvat ettepanekut tasuta õigusabi andmise tingimuste kohta. Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluste raames pakutava esialgse tasuta õigusabi ja tasuta õigusabi pakkumisega seotud kulud on liikmesriikide jaoks piiratud.

- *Laiem perspektiiv: menetluslikud tagatised ja Euroopa Prokuratuur*

<sup>13</sup> Vt nt Euroopa Nõukogu ministrite komitee suunised lapsedõbraliku õigusemõistmise kohta.

Paketiga aidatakse ka kaasa õiguslike tagatiste tugevdamisele isikute jaoks, kelle suhtes on algatatud menetlus Euroopa Prokuratuuris. Hiljuti tehtud ettepanekus nõukogu määruse<sup>14</sup> kohta täpsustatakse, et süüdistataval on kõik õigused, mis on tagatud ELi õiguse, ELi põhiõiguste harta ja kehtiva liikmesriikide õigusega, ning selles viidatakse sõnaselgelt õigusele saada tasuta õigusabi ja süütuse presumptsioonile. Tugevamate õiguste kehtestamise kaudu tugevdatakse menetluslikke tagatise, mida kohaldatakse Euroopa Prokuratuuri toimetatavates menetlustes, ja suurendatakse avalikku usaldust prokuratuuri heasse toimimisse.

### 3. ETTEPANEKU PÕHIELEMENDID

#### 3.1. Õiglase kohtuliku arutamise õiguse tugev alus - süütuse presumptsioon

- *Süütuse presumptsioon õigusemõistmise aluspõhimõttena*

Põhimõte, mille kohaselt peetakse süüdistatavat süütuks seni, kuni tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus ja mille kohaselt lasub süü tõendamise kohustus süüdistajal, on üks vanimatest ja olulisimatest kriminaalmenetluse põhimõtetest, mis on kirjas kõigis olulisemates rahvusvahelistes ja piirkondlikes inimõigusi käsitlevates instrumentides. Ajendatuna Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikest 2 ja inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 11 lõikest 1 on ELi põhiõiguste harta artikli 48 lõikes 1 sätestatud, et „iga süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.”

Euroopa Inimõiguste Kohus on aastate jooksul täpsustanud süütuse presumptsiooni põhimõtte kohaldamisala. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõige 2 hõlmab kolme olulist põhimõtet<sup>15</sup>: kedagi ei käsitata kuriteos süüdi olevana, enne kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus,<sup>16</sup> tõendamiskoormis lasub süüdistajal ning kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolikus tõlgendatakse tema kasuks<sup>17</sup> ning õigus teada, milles süüdistus seisneb<sup>18</sup>. Süütuse presumptsioon on õiglase kohtuliku arutamise oluline eeldus ja Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et süütuse presumptsiooni põhimõtte rikkumine kahjustab õigust õiglasele kohtulikule arutamisele<sup>19</sup>. Eriti puudutab see õigust mitte anda tunnistusi iseenda vastu, õigust mitte teha koostööd ja õigust vaikida<sup>20</sup>.

Füüsiliste ja juriidiliste isikute kaitse vajadused ja ulatus on õiguse presumptsiooni puhul erinevad, nagu on sedastanud Euroopa Kohus oma kohtupraktikas, mis käsitleb õigust ennast mitte süüstada<sup>21</sup>. Direktiivi ettepanekus on neid erinevusi arvesse võetud ja seepärast kohaldatakse seda ainult füüsiliste isikute suhtes.

- *Süütuse presumptsioon kui menetluslikke õigusi käsitlevates direktiivides sätestatud õiguste alus ja siduv element*

<sup>14</sup> Ettepanek: nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta, COM(2013)534 (final), 17.7.2013.

<sup>15</sup> Barberà, Messegué ja Jabardo vs. Hispaania, kaebused nr 10588/83, 10589/83 ja 10590/83, 6. detsembri 1988. aasta otsus.

<sup>16</sup> Minelli vs Šveits, kaebus nr 8660/79, 25. märtsi 1983. aasta otsus.

<sup>17</sup> Vt joonealune märkus nr 14.

<sup>18</sup> Seda on käsitletud 22. mai 2012. aasta direktiivis 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet.

<sup>19</sup> John Murray vs. Ühendkuningriik, kaebus nr 18731/91, 26. jaanuari 1996. aasta otsus.

<sup>20</sup> Murray vs Ühendkuningriik, vt eespool, Funke vs. Prantsusmaa, kaebus nr 10828/84, 25. veebruari 1993. aasta kohtuotsus, Saunders vs. Ühendkuningriik, kaebus nr 19187/91, 17. detsembri 1996. aasta otsus.

<sup>21</sup> Vt muu hulgas kohtuasi C-301/04 P: komisjon vs. SGL Carbon (EKL 2006, lk I-5915) ja kohtuasi T-112/98: Mannesmannröhren-Werke vs. komisjon (EKL 2001, lk II-732).

Kehtivates ELi instrumentides viidatud õigused õiglasele kohtulikule arutamisele, sealhulgas õigus saada teavet, õigus saada menetlusest aru ja seda jälgida ning õigus kaitsele, täiendavad süütuse presumptsiooni ja on selle lahutamatud osad, et tagada õiglane kohtulik arutamine ja vastastikune usaldus.

Stockholmi programmis kutsuti komisjoni analüüsima kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute minimaalsete menetlusõiguste lisaelemente ning toodi eraldi välja ka just süütuse presumptsioon.

Direktiivis teeb komisjon ettepaneku tugevdada kriminaalmenetlustes teatavaid süütuse presumptsiooni aspekte: selliseid, mis on tihedalt seotud ja vajalikud nii menetlusõiguste kui ka vastastikuse tunnustamise instrumentide tõrgeteta toimimiseks vastastikuse usalduse õhkkonnas. Sellega edendatakse õiguspraktikute seas traditsiooni, kus piiratakse näiteks selliste meetmete kasutamist nagu eelvangistus.

- *Süütuse presumptsiooni teatavate aspektide edendamine ELi tasandil*

Esildatud direktiiv keskendub süütuse presumptsiooni teatavatele aspektidele, mis tulenevad Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast ja kus on vajadus kehtestada vastastikuse usalduse tagamiseks ühised miinimumstandardid. See kindlustab tugeva põhja muude menetlusõigusi käsitlevate instrumentide jaoks, mis on juba vastu võetud või mille kohta on tehtud ettepanek koos kõnealuse direktiivi ettepanekuga.

Pealegi on Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgenduse<sup>22</sup> kohaselt süüdistatava õigus olla asja arutamise juures kaitse oluline õigus ja moodustab osa õigusest õiglasele kohtulikule arutamisele. Seepärast aitab selle õiguse tugevdamine tugevdada ka õigust õiglase kohtulikule arutamisele. Ettepanekus seda ka käsitletakse.

Üldjoontes on liikmesriikide õiguses sätestatud tagatised vastuvõetavad ning süsteemseid probleeme ei näi selles valdkonnas olevat. Samal ajal tuleb teatavaid õiguslike tagatistega seotud aspekte veel tugevdada, seda enam, et süütuse presumptsiooni põhimõtet rikutakse Euroopa Liidus endiselt liigagi sageli.

(a) *Isikut ei saa käsitada süüdiolavana enne süüdimõistmist*

Kui politsei või õigusasutus teeb avaliku avalduse, milles ta väidab kellegi olevat süüdi, enne kui on tehtud lõplik süüdimõistev otsus, kahjustab ta selle isiku mainet ja võib mõjutada vandekohtunike kogu või kohut, kes asja otsustab.

Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika<sup>23</sup> näitel sätestatakse direktiivis range põhimõte, mille kohaselt ei tohi enne lõplikku süüdimõistmist näiteks politsei või õigusasutus viidata ametlikus otsuses või avalduses kahtlustatavale või süüdistatavale kui süüdiolavale isikule. Sellega kaitstakse nende isikute mainet ja privaatsust, kelle suhtes on algatatud kriminaalmenetlus.

(b) *Tõendamiskoormis: kõrvaldamata kahtlus kahtlustatava või süüdistatava süüdiolokus tõlgendatakse tema kasuks*

Kriminaalmenetluses peaks tõendamiskoormis lasuma süüdistajal ja kõrvaldamata kahtlust kahtlustatava või süüdistatava süüdiolokus tuleks tõlgendada tema kasuks, ilma et see piiraks kohtu sõltumatust kahtlustatava või süüdistatava süü hindamisel. Kohtuotsus peab tuginema kohtule esitatud tõenditele, mitte aga väidetele ega oletustele. Euroopa Inimõiguste Kohus on

<sup>22</sup> Colozza vs. Itaalia, kaebus nr 9024/80, 12. veebruari 1985. aasta otsus.

<sup>23</sup> Minelli vs. Šveits, kaebus nr 8660/79, 25. märtsi 1983. aasta otsus; Allenet de Ribemont vs. Prantsusmaa, kaebus nr 15175/89, 10. veebruari 1995. aasta otsus; Pandý vs. Belgia, kaebus nr 13583/02, 21. septembri 2006. aasta otsus; Garlicki vs. Poola, kaebus nr 36921/07, 14. juuni 2011. aasta otsus.

siiski nõustunud, et konkreetsetel ja piiratud arvul juhtudel võib tõendamiskoormise ümber pöörata. Seda seisukohta väljendataksegi direktiivis, luues tasakaalu süüdistuse tõhususega seotud avaliku huvi ja kaitseõiguse vahel.<sup>24</sup>

(c) *Õigus vaikida: süüdistatavat ei saa sundida tunnistama iseenda vastu või tegema koostööd*

Õigus vaikida, õigus mitte anda tunnistusi iseenda vastu ja õigus mitte teha koostööd on üldtunnustatud rahvusvahelised standardid, mis moodustavad õiglase menetluse mõiste tuumiku.<sup>25</sup> Nende abil tagatakse, et kahtlustatavat või süüdistatavat ei saa lubamatul viisil sundida esitama tõendeid, mis rikuks põhimõtet, mille kohaselt lasub tõendamiskoormis süüdistajal.

Esildatud direktiivis mitte üksnes ei järgita neid põhimõtteid füüsilise isiku suhtes, vaid sätestatakse konkreetsed kaitsemeetmed. Selliste õiguste rikkumise teel saadud mis tahes tõendid ei ole vastuvõetavad, välja arvatud erandjuhtudel, kui sellise tõendi kasutamine ei kahjusta menetluse õiglust tervikuna.

(d) *Õigus olla asja arutamise juures: üldine miinimumstandard ja kaitsemeede*

Kui kahtlustatava või süüdistatava kohta tehakse tagaseljaotsus, s.t asi otsustatakse ilma et ta viibiks kohtulikult arutamisel, on kaitseõigus ohus: süüdistataval puudub võimalus anda kohtule faktidest oma versioon ja tõendid ümber lükata.

Raamotsusega 2009/299/JSK<sup>26</sup> parandati selliste süüdistatavate kaitset mitmes muus ELi instrumendis kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise kohta kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu standarditega,<sup>27</sup> kehtestades võimaliku aluse keeldumiseks koostööst juhtudel, kui miinimumstandardid ei ole täidetud.

Esildatud direktiivis muudetakse Euroopa Inimõiguste Kohtu sedastatud süüdistatava põhiõigus olla kohal kohtulikult arutamisel EL miinimumstandardiks, mida kohaldatakse ka liikmesriikide kriminaalmenetlustes. Sellest võib teha vaid üksikuid erandeid, et tagada, et õigusemõistmine ei veni põhjendamatult süüdistatava pahauskse käitumise tõttu. Selle vastu on kehtestatud kaitsemeede kohtuotsuse läbivaatamise vormis, nagu seda on sedastanud Euroopa Inimõiguste Kohus<sup>28</sup> juhtudel, kui on rikutud õigust olla kohtulikult arutamisel kohal.

### **3.2. Kaitse neile, kes seda kõige enam vajavad: eritagatised haavatavatele isikutele**

- *Kes vajavad erikaitset ja miks?*

Stockholmi programmis rõhutatakse vajadust tugevdada haavatavate isikute õiguseid kriminaalmenetluses: „on oluline, et erilist tähelepanu näidataks üles selliste kahtlustatavate või süüdistatavate isikute suhtes, kes näiteks oma ea või vaimse või füüsilise seisundi tõttu ei suuda mõista või jälgida menetluse sisu või tähendust.”<sup>29</sup>

Rahvusvahelistes standardites ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikas tunnustatakse nende erivajadusi. Isik võib olla haavatav, sest ta ei suuda kriminaalmenetluses tõhusalt osaleda: „tõhus osalemine eeldab selles kontekstis seda, et süüdistataval on üldine arusaam

<sup>24</sup> Salabiaku vs. Prantsusmaa, kaebus nr 10519/83, 7. oktoobri 1988. aasta otsus; Barberà, Messegué ja Jabardo vs. Hispaania, kaebus nr 10590/83, 6. detsembri 1988. aasta otsus.

<sup>25</sup> Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa, kaebus nr 34720/97, 21. detsembri 2000. aasta otsus.

<sup>26</sup> Nõukogu raamotsus 2009/299/JSK, 26. veebruar 2009, millega muudetakse raamotsuseid 2002/584/JSK, 2005/214/JSK, 2006/783/JSK, 2008/909/JSK ja 2008/947/JSK, ELT L 81, 27.3.2009, lk 24–36.

<sup>27</sup> Colozza vs. Itaalia, kaebus nr 9024/80, 12. veebruari 1985. aasta otsus.

<sup>28</sup> Vt joonealune märkus nr 25.

<sup>29</sup> ELT C 295, 4.12.2009, lk 1.



kohtumõistmise laadist ning sellest, mida see tema jaoks tähendab, sealhulgas mis tahes karistuse tähendus, mis talle võidakse määrata.”<sup>30</sup>

Lapsi peetakse põhimõtteliselt haavatavateks isikuteks nende noore ea, poolleioleva füüsilise ja psühholoogilise arengu ja emotsionaalse ebaküpsuse tõttu.<sup>31</sup> Lapsi ohustavad võrreldes muude kahtlustatavate või süüdistatavatega rohkem ka väärkohtlemine ja terviseprobleemid, nad ei pruugi alati olla suutelised selgelt väljendama oma muresid ja tervisehädasid. Seepärast käsitavad kõik liikmesriigid lapsi kui isikuid, kes vajavad kriminaalmenetluses eritagatise ja -kaitset.

Täiskasvanute puhul on olukord erinev. Põhjusi, miks täiskasvanu ei ole suuteline tõhusalt osalema menetluses, on mitmeid, nt vaimuhaigus või füüsiline puue või õpiraskus. Liikmesriikides puudub kriminaalmenetluses haavatava isiku kohta standardmääratlus.

- *Direktiiv, milles keskendutakse laste jaoks olulistele tagatistele*

Kolme vastuvõetud menetlusõigusi käsitlevat direktiivi kohaldatakse juba kõikide kahtlustatavate või süüdistatavate isikute, sealhulgas laste suhtes. Nendes kehtestatakse küll lastele teatavad konkreetset tagatised, kuid ei võeta piisavalt arvesse nende võimalikke erivajadusi, nt võib neil olla raskusi või võimatu menetlusest aru saada, nende haavatavusest tuleneb suurem oht väärkohtlemiseks.

Esildatud direktiivis tagatakse, et:

- menetluslikke tagatise kohaldatakse lastele alates ajast, mil neid kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteo toimepanemises (reguleerimisala);
- vahistamise korral abistavad lapsi nende vanemad või muud kohased isikud ja nii lapsi kui ka nende vanemaid teavitatakse nende õigustest;
- lapsed ei saa loobuda oma õigusest kaitsjale, sest on suur oht, et nad ei mõista oma tegude tagajärgi; kaitsja kohustuslik osavõtt on esildatud direktiivi tuumik;
- laste personaalset ja perekondlikku olukorda ja vajadusi hinnatakse nõuetekohaselt enne otsuse langetamist ja lapsed läbivad vabaduse võtmise korral arstliku kontrolli; kogu menetluse käigus toimuvad küsitlised selliselt, et arvesse on võetud lapse iga ja küpsust ning politseiküsitlised salvestatakse audiovisuaalselt, välja arvatud juhul, kui see osutuks ebaproportsionaalseks;
- laste üle ei saaks mõista kohut ilma et nad kohal oleks, lapsi ei saa mõista süüdi ilma et neile ei oleks antud võimalust lükata ümber sellise süüdimõistva otsuse põhjendusi ja mõista võimaliku süüdimõistva otsuse põhjendeid, et hoida ära rikkumise kordumine, ja hõlbustatakse laste integreerimist ühiskonda.
- lastega tegelevad õigusasutuste töötajad saaksid erikoolituse; kaitstud oleks lapse privaatsus hõlbustamaks reintegratsiooni ühiskonda, nt jälgides, et protsess oleks üldjuhul kinnine;
- lastelt võetakse vabadus üksnes viimase abinõuna ja lapsi peetakse kinni täiskasvanutest eraldi.

Rahvusvahelistest standarditest tuleneb see, et laste puhul, kes puutuvad kokku kriminaalõigussüsteemiga, tuleks kasutada vangistusele alternatiivseid ja kasvatuslikke meetmeid ning nende puhul tuleks kasutada vabaduse võtmist üksnes erandlikel asjaoludel.

<sup>30</sup> S.C. vs. Ühendkuningriik, kaebus nr 60958/00, 10. novembri 2004. aasta otsus.

<sup>31</sup> ÜRO vastuvõetud lapse õiguste konventsiooni artikli 1 kohaselt käsitatakse lapsena iga alla 18 aastast inimolendit. Konventsiooni on ratifitseerinud kõik liikmesriigid.

Lapsed on vabaduse võtmise korral eriti haavatavas olukorras, arvestades olemuslikku ohtu nende füüsilisele, vaimsele ja sotsiaalsele arengule. Selleks et hoida ära väärkohtlemine ja kuritarvitamine vabaduse võtmise korral, tuleks ette näha teatavad kaitsemeetmed. Võttes arvesse neid laste erivajadusi, on direktiivis sätestatud erieeskirjad laste erikohtlemise kohta vabaduse võtmise korral.

Direktiivis edendatakse seega lapse õiguseid, pidades silmas rahvusvahelisi suuniseid ja soovitusi lapsesõbraliku õigusemõistmise kohta. Direktiiv moodustab ühe osa ka lapse õigusi käsitlevast ELi tegevuskavast<sup>32</sup>. Direktiiv ei mõjuta liikmesriikide norme, mis käsitlevad kriminaalvastutuse määramist<sup>33</sup>.

- *Komisjoni soovitus haavatavate isikute tunnustamise ja nende vajaduste arvesse võtmise kohta*

Praegu ei ole võimalik määratleda, miks keegi on kriminaalmenetluses haavatav isik muul põhjusel kui noore ea tõttu: enamgi veel, mis tahes määratlust võidakse kritiseerida kui häbimärgistamist. Sellise järelduseni jõuti pärast mitmeid konsultatsioone ja kohtumisi sidusrühmade ja liikmesriikidega.

Sidusrühmad tunnistavad siiski, et teatavate isikute jaoks on kriminaalmenetluses vaja eritagatise, et nad mõistaksid oma õiguseid ja kasutaksid neid. Kui isik ei saa menetlusest aru või ei mõista näiteks ülestunnistamise tagajärgi, kuna tema haavatust ei ole tuvastatud või õiguses ei ole kehtestatud eritagatise, viib see poolte ebavõrdsuseni, mis vähendab väljavaateid õiglaseks kohtulikuks arutamiseks ja seab ohtu kohtuprotsessi terviklikkuse. Kui meetmeid ei võeta ELi tasandil, jääb kaitsetase ELis ebahühtlaseks. Seepärast on komisjoni soovitus ainus lähenemisviis, kuidas tasakaalustatult kombineerida omavahel proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse kaalutlused ning vajadus parandada haavatavate isikute kaitsetaset. Soovitus edendatakse haavatavate isikute peamisi õigusi kriminaalmenetluses.

- Soovituse põhiidee seisneb selliste hindamismehhanismide loomises, mille abil tagada, et haavatavad isikud tuvastataks ja neid sellisena ka tunnustataks ja nende erivajadusi võetaks kriminaalmenetluses arvesse. Selles soovitatakse, et hindamise teeks sõltumatu ekspert, et haavatavuse raskus oleks nõuetekohaselt kindlaks määratud ja selle isiku erivajadusi vastavalt ka arvesse võetaks.
- Kehtestada haavatavate isikute jaoks kohased tagatised: soovitus kutsutakse liikmesriike sätestama sõltuvalt hindamise tulemustest konkreetseid tagatised, nt kaitsja kohustuslik osavõtt, kohase kolmanda isiku abi, politseiküsitlemiste audiovisuaalne salvestamine ja arstiabi.

Soovitus pakub liikmesriikidele võrreldes direktiiviga rohkem paindlikkust, kuid aitab samal ajal parandada haavatavaid isikuid hõlmavaid menetlusõiguste standardeid ja suurendada vastastikust usaldust. Neli aastat pärast soovituse avaldamist hindab komisjon meetmeid, mis liikmeriigid on soovituse kohaldamiseks võtnud ja teeb vajaduse korral ettepaneku seadusandlike meetmete kohta, et parandada haavatavate isikute menetlusõigusi.

### **3.3. Õigus realselt kasutada kaitsjat – õigus tasuta õigusabile**

Toetudes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 3 punktile c, on ELi põhiõiguste harta artikli 47 kolmandas lõigus sätestatud, et „isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.”

<sup>32</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, 15.2.2011, KOM(2011) 60 (lõplik).

<sup>33</sup> Tegemist on eaga, mil lapsi saab hakata nende tegude eest võtma kriminaalvastutusele.

Õigus tasuta õigusabile on tihedalt seotud õigusega kaitsjale. Isikud, kellel puuduvad vahendid, ei saa reaalselt kasutada õigust kaitsjale seni, kuni riik pakub õigusnõustamist tasuta õigusabi vormis. Seega selleks, et õigust kaitsjale saaks reaalselt kasutada ja parandada veelgi vastastikust usaldust ELis, peab tasuta õigusabi olema kättesaadav neile, kes seda vajavad.

*Direktiiv, milles keskendutakse teatavatele tasuta õigusabiga seotud aspektidele*

- *Tagada tasuta õigusabi, et oleks võimalik kasutada kaitsjat siis, kui seda kõige rohkem vajatakse: esialgne tasuta õigusabi*

Kahtlustatav või süüdistatav on eriti haavatav menetluse varajases etapis, eriti kui temalt on võetud vabadus. Kaitsja osavõtt selles etapis on äärmiselt oluline õiglase kohtuliku arutamise õiguste seisukohast, sealhulgas õigus mitte anda tunnistusi iseenda vastu, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud oma kohtupraktikas. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 on sätestatud põhimõte, mille kohaselt antakse kahtlustatavale või süüdistatavale tasuta õigusabi alates ajast, mil isik võetakse politsei poolt vahi alla või kui kohaldatakse eelvangitust. Vajaduse korral määrab selle abi riik. Nad ei pea kaitsja kasutamiseks ootama seni, kuni on läbi vaadatud nende taotlus tasuta õigusabi saamiseks ja antud hinnang õigusele saada tasuta õigusabi.

Seepärast kehtestatakse esildatud direktiiviga tasuta õigusabi saamise kohta, et kahtlustatavatel või süüdistatavatel, kellelt on võetud vabadus, on õigus saada esialgset tasuta õigusabi menetluse varajases etapis ja kuni ajani, mil pädev asutus on teinud tasuta õigusabi taotluse kohta lõpliku otsuse.

- *Eritähelepanu all need, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa vahistamismääruse menetlust*

Direktiiviga, mis käsitleb õigust kaitsjale, on Euroopa vahistamismääruse menetluste korral ette nähtud õigus topeltesindatusele, s.t nii vahistamismäärust täitvas kui ka selle teinud liikmesriigis, et parandada vastastikust usaldust Euroopa Liidus. Kuid selleks, et seda saaks reaalselt kasutada, tuleb Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlustes tasuta õigusabi ka tagada.

Euroopa vahistamismääruse raames tagaotsitavatele isikutele tuleb samuti anda õigus saada esialgset tasuta õigusabi, kui neilt on võetud vabadus täitvas liikmesriigis, ilma et nad peaksid tasuta õigusabi saamiseks ära ootama, kuni nende taotlus saada tasuta õigusabi on läbi vaadatud.

*Soovitus teatavate muude tasuta õigusabiga seotud küsimuste kohta kriminaalmenetluses*

- *Ühtlustada rohkem tingimusi, mille alusel otsustatakse, kas isikul on õigus saada tasuta õigusabi*

ELi põhiõiguste harta artikli 47 kolmandast lõigust ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 3 punktist c johtub, et liikmesriigid määravad kindlaks, kas isikul on õigus tasuta õigusabile, kui tal puuduvad piisavad vahendid (vahendite kontroll), ja/või kas tasuta õigusabi on vaja anda õigusemõistmise huvides, nt keeruliste kaasuste puhul või tingituna kahtlustatava personaalsest olukorrast, rikkumise raskusastmest või võimaliku karistuse karmusest (põhjendatuse kontroll).

Liikmesriikides kombineeritakse ja hinnatakse neid tasuta õigusabi saamise tingimusi väga erinevalt. Mõnes liikmesriigis tehakse üksnes vahendite kontroll, teises põhjendatuse oma, mõnes aga kombineeritakse neid omavahel. Samuti on suuri erinevusi selles, kuidas vahendite ja põhjendatuse kontrollid tõlgendatakse ja kuidas nendest aru saadakse.

Võttes arvesse tasuta õigusabi osutamise süsteemide suuri erinevusi ja vajadust tagada meetmete proportsionaalsus, eelkõige keerulises majanduslikus ja finantsolukorras, käsitletakse seda küsimust soovitusel raames. Selles sätestatakse ühtsed objektiivsed kriteeriumid, mida kaaluda tasuta õigusabi andmise hindamisel. Selles täpsustatakse hindamise raamistik selliselt, nagu see on kujunenud Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika alusel, ja edendatakse ühtsust eri õigussüsteemide vahel, et suurendada vastastikust usaldust.

- *Tagada tasuta õigusabiteenuste kvaliteet ja tõhusus*

Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et riigi kohustus pakkuda tasuta õigusabi ei seisne pelgalt riigi vahenditest rahastatud kaitsja määramises<sup>34</sup>. Riik peab tagama, et kaitsja osutatav teenuse raames pakutav õigusabi on konkreetne ja tõhus. Selleks tehakse soovitusel liikmesriikidele ülesandeks luua mehhanismid, millega tagada tasuta õigusabiteenuste kõrge kvaliteet, edendada kaitsjate akrediteerimise süsteeme ning tasuta õigusabiteenuseid osutavate õiguspraktikute ja juristide erialast täiendkoolitust. Selle soovitusel rakendamine parandab tasuta õigusabiteenuste kvaliteeti ja tõhusust ning suurendab vastastikust usaldust liikmesriikide õigussüsteemide vahel.

Komisjon kasutab soovitusel mõju ja kohaldamise toetamiseks olemasolevat eksperdirühma, kes tegeleb õigusala koostööga. Rühm saab aidata komisjonil koostada suunised soovitusel kohaldamiseks ja hõlbustada parimate tavade vahetust liikmesriikide vahel. Neli aastat pärast soovitusel avaldamist hindab komisjon meetmeid, mis liikmeriigid on soovitusel kohaldamiseks võtnud, ja teeb vajaduse korral ettepaneku seadusandlike meetmete kohta, et parandada õigust tasuta õigusabile kriminaalmenetlustes.

#### **4. KOKKUVÕTE**

Käesolevas pakettis käsitletakse ühtseid miinimumstandardeid, et tagada õiglase kohtuliku arutamise õigus Euroopa Liidus, aidates seeläbi kaasa menetlusõigusi käsitleva komisjoni tegevuskava elluviimisele. Koos kõikide muude vahenditega, et vastastikuse usalduse õhkkonnas muuta piiriülene õigusala koostöö ühtsete miinimumnormide kehtestamise kaudu reaalsuseks, arendatakse nende meetmetega edasi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat Euroopa ala.

Lissaboni lepinguga kehtestatud uus kord jõustub peagi täies ulatuses. Varasemalt kolmanda samba alla kuulunud justiits- ja siseasjade kehtestati Lissaboni lepingus üleminekuperiood, mis lõpeb 30. novembril 2014. Sellest kuupäevast alates on komisjonil täitevvolitused kogu justiits- ja siseküsimusi käsitleva *acquis'* üle ning Euroopa Kohtul täielik pädevus Lissaboni lepingu eelsetes vastastikuse tunnustamise instrumentides. See areng koos ELi finantshuve kahjustava pettusega võitlemiseks loodava Euroopa Prokuratuuriga muudab Euroopa kriminaalõiguse ala üldpilti.

Arvestades kuritegevuse rahvusvahelistumist, peaks see väljenduma ka kriminaalasjades esitatavate uurimistaotluste ja kohtuotsuste täitmiseks esitatavate taotluste arvu kasvus kõikjal ELis. See tuleneb arvukatest vastastikuse tunnustamise meetmete rakendamisest. Seepärast on põhjendatud liikuda menetlusõiguste Euroopa tegevuskavaga edasi ja võtta see uus pakett kiiresti vastu.

Pikemas perspektiivis võetakse menetlusõigusi käsitlev ELi tasandi raamistik üle liikmesriikide õigusesse. Paketi mõju õiglase kohtuliku arutamise õiguse järgimisele praktikas

---

<sup>34</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus: Pavlenko vs. Venemaa, kaebus nr 42371/02, 4. oktoobri 2010. aasta otsus, punkt 99.

ning kõiki avastatud ebakohti tuleb hoolikalt hinnata, pidades silmas konsolideeritud ettepaneku koostamist õiguse kohta õiglasele kohtulikule arutamisele.