EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

22.9.2005

TÖÖDOKUMENT

Euroopa vahistamismääruse mõju kohta põhiõigustele;
esialgsed suunised nõukogule saadetava soovituse jaoks

(Komisjoni aruanne, mis põhineb nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse (Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta) artiklil 34 – KOM (2005) 63 ja SEK(2005)267)

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Adeline Hazan

Käesolev töödokument puudutab Euroopa vahistamismääruse (EVM) mõju põhiõigustele; samuti sõnastatakse siin esialgsed suunised soovituse jaoks, mis saadetakse nõukogule kodukorra artikli 94 alusel.

1. Põhiõiguste järgimine, vastastikuse usalduse võtmeelement

Kas EVMi maksimaalse tõhususe seadusjärgne taotlus ei ähvarda seada kahtluse alla põhiõiguste kaitset? Et EVMi eesmärk on isiku kinnipidamine, vahi all pidamine ja üleandmine taotleva riigi kohtule, on sellel otsene mõju isiku füüsilisele vabadusele ja üldisemalt kõigi vabadustele liidus.

1.1. Rakendamine, mille alustamine sõltub põhiseaduslikust kohtupraktikast, eriti mis puutub riikide kodanikesse ja põhiõigustesse

Mõned liikmesriigid leidsid, et nad peavad enne EVMi rakendamist oma põhiseadust muutma, teised ei pidanud seda vajalikuks. Viimaste kuude jooksul on pöördutud mitme liikmesriigi ülemkohtu poole, eriti Belgia, Saksamaa, Soome, Kreeka, Poola ja Ungari ülemkohtu ning Prantsusmaa kassatsioonikohtu poole, et kohus langetaks otsuse EVMi rakendamise kohta.

Praeguseks on raskused ilmnenud kahes kohtuotsuses, mis puudutavad konkreetsemalt EVMi kohaldamist riigi kodanike puhul. Poolas leidis kohus oma 27. aprilli 2005. aasta otsuses, et riigi kodanike üleandmine ei saa toimuda põhiseadust muutmata. Kohus määras valitsusele 18 kuu pikkuse tähtaja põhiseaduse muutmiseks, et Poola kodanikke oleks võimalik üle anda, peatamata siiski EVMi kohaldamist.

Saksamaa Liitvabariigis kuulutas põhiseaduslik kohus oma 18. juuli 2005. aasta otsusega kehtetuks Saksamaa seaduse, millega raamotsust kohaldati. Otsuses leidis kohus, et Saksamaa kodanike üleandmine teisele liikmesriigile ei ole võimalik enne uue raamotsust kohaldava seaduse jõustumist, kinnitades siiski, et raamotsus võib olla üleandmise õiguslik alus. Selles ajavahemikus peavad Saksamaa võimud kohaldama kurjategijate väljaandmist puudutavaid sätteid ning nad ei saa enam läbi viia väljaandmist EVMi abil. See-eest võivad võimud jätkata EVMide väljaandmist, kuna väljaandmist käsitlevaid seadusesätteid ei ole tühistatud.

Belgia vahekohtu poole pöörduti tegelikult Belgia EVMi käsitlevate õigusaktide tühistamise kaebusega, mis puudutas nii õiguslikku alust kui diskrimineerimisohtu juhtudel, kui on tegemist teo mõlemapoolse süüteoks tunnistamise põhimõtte eranditega. Soomes võiks kaaluda põhiseaduse muutmist, kuigi raamotsus võeti õiguskindluse suurendamise eesmärgil juba üle. Tšehhi põhiseadusliku kohtu ette võib jõuda põhiseadusvastasuse kaebus.

Nagu näitab olukord Saksamaal, nõuab EVMi terviklik ja ühtne liikmesriikidevaheline rakendamine veel palju pingutusi. Põhiliselt ei ole üllatav, et paljud neist raskustest kerkivad esile seoses põhiõiguste keskse küsimusega.

1.2. Millised on EVMi täitmatajätmise võimalused põhiõiguste kaitsmise eesmärgil?

EVMi muutmine õigusasutustevaheliseks menetluseks on klassikalise väljaandmisega võrreldes *a priori* põhiõiguste järgmise jaoks soodne tegur, kuna ta piirab omavoli võimalusi. Võib ka meenutada, et raamotsus on täpsem kui traditsiooniline väljaandmine, näiteks selles osas, mis puudutab *ne bis in idem* põhimõtet, õigusabi saamise õigust või õigust karistusaja vähendamisele vahi all pidamise kestuse võrra; seega märgib ta ka õigusriigi edenemist.

Preambuli põhjendustes 12 ja 13 ning raamotsuse artiklis 1 viidatakse otse põhiõiguste austamise kohustusele. Eriti on artikli 1 lõikes 3 ette nähtud, et "käesolev raamotsus ei mõjuta kohustust austada põhiõigusi ja õiguse aluspõhimõtteid, mis on kirja pandud Euroopa Liidu lepingu artiklis 6".[1] Raamotsuse ebaühtlane kohaldamine võib tegelikult viia EVMi alusel kinni peetud isikute diskrimineerimiseni, olenevalt sellest, kas vahistamismäärust täitva riigi kohtunik peab kontrollima EVMi vastavust põhiõigustele või mitte. Selline kontroll läheks vastuollu vastastikuse tunnustamise põhimõttega.

Euroopa seadusandja kavatsus, milles lähtuti vastastikuse usalduse põhimõttest, oli kontsentreerida põhiõiguste austamise kohtulik kontroll vahistamismääruse välja andnud riiki, samas kui täitva riigi kohtunik oleks endiselt kohustatud keelduma põhiõigusi rikkuva EVMi tunnustamisest või täitmisest.

Otsene viide Euroopa Liidu lepingu artiklile 6[2] ei ole kahjuks võib-olla piisav, et tagada inimeste põhiõiguste täielikku kaitset, nagu leidis Saksamaa põhiseaduslik kohus Saksamaa kodanike puhul.

Kohustuslike EVMi täitmisest keeldumise põhjuste hulgas ei ole otsesõnu ette nähtud juhtusid, mille puhul täitev riik oleks vastutav Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel. Need sätted võivad seada kahtluse alla liikmesriigi vastutuse juhul, kus oleks tõendeid, et isikut ähvardab tõesti halva kohtlemise oht (eriti piinamine, ebainimlik või alandav kohtlemine), ja kus isik sellest hoolimata vahistamismääruse välja andnud riigile välja antaks.[3] Euroopa inimõiguste kohtu praktika on selles osas selge ja rõhutab, et konventsiooni kuuluval riigil lasub kohustus isikut sellistes oludes mitte üle anda. Oma hinnangus peab komisjon seda ohtu väikeseks.[4]

Raamotsuse muudab kohustuslikuks ainult kolm määruse täitmisest keeldumise alust (artikkel 3), seitse ülejäänut jäetakse liikmesriikide vaba valiku hooleks (artikkel 4). Need kolm alust on amnestia, olukord, kus tagaotsitava kohta on samade tegude eest tehtud lõplik kohtuotsus, ning olukord, kus isikut ei saa tema ea tõttu pidada kriminaalselt vastutavaks. Selles osas võib kahetseda, et raamotsuses ei ole ühemõtteliselt hõlmatud kohustust jätta isik üle andmata

[1] Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 nõutakse põhiõiguste austamist, nagu õigused, mida tagab 4. novembri 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja liikmesriikidele ühised põhiseaduslikud tavad.

[2] ja Euroopa Liidu lepingu artikli 7 mehhanismile (artikli 6 põhimõtete raske ja järjekindel rikkumine), mida mainitakse raamotsuse preambuli lõikes 10.

[3] Nimelt on raamotsuse artikli 23 lõikes 4 ette nähtud: "Väljaandmise võib erandkorras peatada tõsistel humanitaarsetel põhjustel, näiteks kui on alust arvata, et see seaks tagaotsitava elu või tervise ilmsesse ohtu. Euroopa vahistamismääruse täitmine toimub, kui need põhjused on lakanud olemast."

[4] "Selline olukord peaks jääma erandlikuks süsteemis, mis põhineb vastastikusel usaldusel", KOM(2005)63 (lõplik), lk 7.

Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 3 ette nähtud juhul.[1]

1.3. Hindamise parandamine vastastikuse usalduse huvides

Et tõelise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala hästi ellu viia, austades kultuuride ja kohtusüsteemide erinevusi, on üldiselt vaja luua ühine tugiraamistik ning seada jalule vastastikuse hindamise mehhanism, mille eesmärk on tagada Euroopa kodanike kohtlemine võrreldaval moel. Põhiseaduse leping pakkus hindamise parandamise kava, mis täiendaks Tampere kohtumisest saati võetud meetmeid.[2]

Vastastikune hindamine on hädavajalik, kui Euroopa kodanikele tahetakse tagada võrreldav kohtlemine kogu Euroopa Liidus ja tugevdada liikmesriikide vastastikust usaldust, hõlbustades niiviisi kohtuotsuste vastastikust tunnustamist, eriti kodanike üleandmist nende liikmesriigi poolt mõne teise riigi kohtule.[3]

Lisaks seadusandlikele meetmetele ning nende meetmete toetuseks tuleks püüelda Euroopa ühise põhiõiguste kultuuri poole.[4] Dialoogi, teabevahetust ja ülemkohtute, õigusorganite ning elukutseliste juristide ja õigusteadlaste vahelise võrgustiku sisseseadmist toetavaid meetmeid tuleb julgustada, nagu parlament juba soovitas. Tegelikult ei saa usaldust õigusaktidega sätestada, vaid seda tuleb praktikas arendada ja tugevdada.

Sellel alal peab hakkama oma rolli mängima tulevane Põhiõiguste Agentuur.[5]

2. Esialgsed suunised nõukogule saadetava soovituse jaoks

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonis korraldatava arutelu ja meie kolleegidega riikide parlamentidest 17. ja 18. oktoobril 2005 peetavate arutelude jaoks pakun välja järgmised esialgsed suunised, mis antakse seejärel üle soovituste seerias vastavalt kodukorra artiklile 94.

- Võib üksnes kahetseda, et samas kui EVM on Euroopa Liidu lepingu 31. ja 34. artiklil põhinev kolmanda samba õigusakt, on Euroopa Parlamendi roll selle vastuvõtmisel ning Euroopa Kohtu kontroll selle üle piiratud. Et seda demokraatia lünka täita, tuleb võimalikult ruttu käivitada *Euroopa Liidu lepingu artiklis 42 ette nähtud "sild"* nende põhiseaduse lepingus leiduvate sätete vaimus, mille kohta võib öelda, et need ei andnud hiljutiste ratifitseerimiskampaaniate ajal põhjust vaidluseks ega vastuseisuks.

---

[1] Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 3 sätestatakse: "Kellegi suhtes ei tohi rakendada piinamist ega ebainimlikku või alandavat kohtlemist ja karistamist".

[2] Eriti artiklis III-260 on ette nähtud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala puudutava vastastikuse hindamismehhanismi rajamine.

[3] Euroopa Parlamendi soovitus nõukogule, mis käsitleb õiguskaitse kvaliteeti kriminaalasjades ja kriminaalõiguse ühtlustamist liikmesriikides (P6_TA(2005)0030, 22.02.2005). Raportöör : hr Antonio Costa (2005/2003(INI)).

[4] Resolutsioon põhiõiguste edendamise ja kaitse kohta: riiklike ja Euroopa institutsioonide, sealhulgas Põhiõiguste Ameti roll (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.05.2005). Raportöör: pr Kinga Gál (2005/2007(INI)).

[5] Järgmisel korral langetab parlament otsuse ettepaneku kohta võtta vastu määrus ning ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, millega asutatakse Euroopa Liidu põhiõiguste agentuur (KOM(2005)280, 30.06.2005).

- EVM on uuenduslik meede, millel on väärtus eeskujuna kohtukoostöö arengu ja vastastikuse usalduse tugevnemise jaoks ning otsene mõju põhivabadustele. Seega tuleks välja töötada erilised *hindamis*eeskirjad, mis hõlmaksid ka juristide poolt kohapeal täheldatud raskuste põhjalikku hindamist. Samuti oleks väga vajalik, et järgmises hindamistes figureeriks EVMide jaotus süüteo liikide kaupa. Hindamisprotsessi tuleb põhiseaduse lepingu artiklist III-260 lähtudes tihedalt kaasata Euroopa Parlament ja riikide parlamendid.

- On oluline tagada vahendid, mis on vajalikud *ülevõtmise* kvaliteedi kontrollimistööks, ülesandeks, mis langeb komisjoni kui lepingute täitmise üle valvaja õlgadele. Seega peavad komisjonil olema selleks vajalikud vahendid. Muu seas tuleb hoiduda sel teemal mitme paralleelse uurimistöö tegemisest, isegi kui nõukogul võib tekkida soov oma uuring läbi viia, kuna tegemist on kolmanda samba meetmega. Oluline on saada täpsed ja usaldusväärsed andmed, millest komisjon teeks kokkuvõtte, edastades selle läbivaatamiseks Euroopa Parlamendile, nõukogule ja riikide parlamentidele.

- Vastastikune tunnustamine ja teatav minimaalne ühtlustamine peavad käima käsikäes. Võib vaid soovida suuremat aktiivsust ühtlustamise valdkonnas, mis siseriiklike kohtusüsteemide erinevusi vähimalgi määral maha salgamata ja vähendamata tugevdab ühist õigusaktide kogumit, millest lähtudes saab vastastikust tunnustamist arendada. Praeguses staadiumis esineb nõukogu ühtlustamise valdkonnas liigagi tagasihoidlikult, jättes sellega kogu Euroopa õigusruumi ülesehitamise koorma vastastikuse tunnustamise kanda. Viimane võimaldab küll areneda, kuid jääb piiratuks, kui ühine õiguslik alus on liiga kitsas.