EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 26.9.2019
COM(2019) 560 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta direktiivi (mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taustteave

Direktiiv 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega[1] (edaspidi „direktiiv“), on kolmas õigusakt, mis on vastu võetud vastavalt teekaardile kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõiguste tugevdamise kohta kriminaalmenetluses (edaspidi „teekaart“[2]). Euroopa Ülemkogu avaldas 11. detsembril 2009 heameelt teekaardi vastuvõtmise üle ja lisas selle Stockholmi programmi, mille eesmärk on tagada avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel[3].

EL on võtnud selles valdkonnas vastu kuus direktiivi: eelnimetatud direktiiv ning direktiivid, mis käsitlevad õigust suulisele ja kirjalikule tõlkele[4]; õigust teabele[5]; süütuse presumptsiooni teatavate aspektide tugevdamist ja kohtulikul arutelul viibimise õiguse tugevdamist,[6] laste menetluslikke tagatisi[7] ning õigusabi[8]. Euroopa Komisjon on juba koostanud aruanded nende direktiivide rakendamise kohta, mis käsitlevad õigust suulisele ja kirjalikule tõlkele ning õigust teabele[9].

Nende kuue direktiivi eesmärk on aidata kaasa liikmesriikide vastastikuse usalduse suurendamise üldeesmärgi saavutamisele, võimaldades paremini kohaldada vastastikuse tunnustamise põhimõtet, mis on ELi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala nurgakivi. Seda eesmärki silmas pidades on neis direktiivides sätestatud kõigis kriminaalmenetlustes kohaldatavate menetlusõiguste ühised miinimumnõuded ning nendega tagatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELi toimimise leping[10]) artiklis 47 ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiglase kohtumenetluse õiguse järjekindlam rakendamine.

[1] ELT L 294, 6.11.2013, lk 1.
[2] Nõukogu 30. novembri 2009. aasta resolutsioon teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses (ELT C 295, 4.12.2009, lk 1).
[3] ELT C 115, 4.5.2010, lk 1.
[4] Direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (ELT L 280, 26.10.2010, lk 1).
[5] Direktiiv 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 1.6.2012, lk 1).
[6] Direktiiv (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul (ELT L 65, 11.3.2016, lk 1).
[7] Direktiiv (EL) 2016/800, mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslikke tagatisi (ELT L 132, 21.5.2016, lk 1).
[8] Direktiiv (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses (ELT L 297, 4.11.2016, lk 1; parandus: ELT L 91, 5.4.2017, lk 40).
[9] COM(2018) 857 final ja COM(2018) 858 final.
[10] ELT C 326, 26.10.2012, lk 392.

1.2. Direktiivi eesmärk ja põhielemendid

Direktiiv käsitleb kahtlustatavate ja süüdistatavate õigust kaitsjale, mis ei olene sellest, kas neilt on võetud vabadus. Samuti käsitletakse kahtlustatavate ja süüdistatavate õigust suhelda vabaduse võtmise ajal oma pere, sugulaste, muude kolmandate isikute ja konsulaarasutustega. Direktiivis ühendatakse kaks meedet, mis esitati teekaardis alguses kahe eraldi ettepanekuna: i) õigus õigusnõustamisele (osa teekaardi meetmest C) ning ii) õigus suhelda sugulaste, tööandjate ja konsulaarasutustega (teekaardi meede D).

Direktiivis on sätestatud miinimumnõuded, mida tuleb ELis kohaldada kõikide kahtlustatavate ja süüdistatavate suhtes olenemata nende õiguslikust seisundist, kodakondsusest või rahvusest. Eesmärk on aidata vältida eksimusi õigusemõistmises ja vähendada edasikaebuste arvu. Direktiiviga antud õigusi kohaldatakse nii kriminaalmenetluses kui ka Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses.

Veel üks oluline põhjus ühiste miinimumeeskirjade sätestamiseks selles valdkonnas on liikmesriikide usalduse suurendamine üksteise kriminaalõigussüsteemide suhtes. Direktiiv tugineb õigustele, mis on sätestatud näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 47 ja 48, ning sellega soovitakse neid õigusi edendada.

Direktiivis on sätestatud järgmised õigused:

- õigus kaitsjale (artiklid 3, 4, 8, 9 ja 10);
- õigus lasta kolmandat isikut vabaduse võtmisest teavitada (artiklid 5 ja 8 ning artikli 10 lõige 3);
- õigus suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikutega (artikkel 6 ja artikli 10 lõige 3);
- õigus suhelda konsulaarasutustega (artikkel 7 ja artikli 10 lõige 3).

Seoses õigusega kaitsjale hakkasid mitu liikmesriiki pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust Salduzi kohtuasjas[11] oma õigusakte muutma juba enne direktiivi jõustumist. Direktiivis võetakse seda kohtupraktikat arvesse mitme sätte puhul. Mõne liikmesriigi õigusakte oli vaja veel kohandada direktiivi kohaldamisala tõttu, mis hõlmab sõnaselgelt ka selliseid kahtlustatavaid ja süüdistatavaid, kellelt ei ole vabadust võetud (direktiivi artikli 2 lõige 1); see kehtib iseäranis nende sätete puhul, mis on seotud õigusega kaitsjale.

1.3. Rakendamise aruande ulatus

Kõnealuse direktiivi rakendamist on hinnatud vastavalt selle artiklile 16, mis kohustab Euroopa Komisjoni esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule 28. novembriks 2019 aruande, milles hinnatakse, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud direktiivi järgimiseks vajalikke meetmeid.

Käesolevas aruandes esitatud kirjeldus ja analüüs põhinevad esmajoones liikmesriikide esitatud teabel, mida on täiendatud avalikult kättesaadavate uuringute põhjal, mille on viinud

[11] Euroopa Inimõiguste Kohus, Salduz *vs*. Türgi, kaebus nr 36391/02.

ellu i) Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet[12] või ii) välised sidusrühmad, kes õigusprogrammi meetmetoetuste abil hindasid menetlusõigusi käsitlevate direktiivide rakendamist[13]. Teave märkustes, mille ELi kodanikud olid komisjonile esitanud, kinnitas sageli neid andmeid.

Aruandes keskendutakse meetmetele, mida liikmesriigid on direktiivi rakendamiseks seni võtnud. Aruandes hinnatakse, kas liikmesriigid rakendasid direktiivi ettenähtud aja jooksul ning kas siseriiklikud õigusaktid saavutavad direktiivi eesmärgid ja vastavad direktiivi nõuetele.

2. ÜLDHINNANG

Direktiivi artikli 15 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi oma õigusesse üle võtma hiljemalt 27. novembriks 2016. Ülevõtmisperioodi lõpuks ei olnud vajalikest meetmetest komisjonile teatanud üheksa liikmesriiki: Bulgaaria, Küpros, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Luksemburg, Sloveenia ja Slovakkia. Seetõttu otsustas komisjon 2017. aasta jaanuaris algatada nende üheksa liikmesriigi suhtes ELi toimimise lepingu artikli 258 alusel rikkumismenetluse seoses ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega. Vahepeal on kõik liikmesriigid teatanud täielikust ülevõtmisest. Rikkumismenetlused on veel pooleli, sest direktiivi kõiki sätteid pole üle võetud.

Komisjoni põhieesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid võtaksid direktiivi nõuded oma õigusesse üle, nii et direktiiviga ette nähtud õigused oleksid kaitstud kogu Euroopa Liidus. Direktiivi ülevõtmine on eeltingimus, mis peab olema täidetud selleks, et nõuetekohaselt hinnata, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud direktiivi järgimiseks vajalikke meetmeid.

Direktiivi mõju piirdub miinimumeeskirjade kehtestamisega, mistõttu direktiiv jätab võimaluse siseriiklike kriminaalmenetlust käsitlevate õigusnormide erinevusteks. Sellele vaatamata pannakse direktiiviga liikmesriikidele selged kohustused.

---

[12] Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uuring „Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings“ („Õigused praktikas: õigus kaitsjale ja menetlusõigused kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses“).

[13] Täpsemalt:
Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu ning Euroopa Juristide Fondi (European Lawyers Foundation – ELF) uuring „Assessment, good practices and recommendations on the right to interpretation and translation, the right to information and the right of access to a lawyer in criminal proceedings“ („Hindamine, head tavad ja soovitused seoses õigusega suulisele ja kirjalikule tõlkele, teabele ja kaitsjale kriminaalmenetluses“, mis avaldati 2016. aastal; aruandega saab tutvuda aadressil http://europeanlawyersfoundation.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRAINAC-study.pdf
„Inside Police Custody“, 2014, Maastrichti Ülikooli juhitud projekt; aruandega saab tutvuda aadressil https://intersentia.be/nl/pdf/viewer/download/id/9781780681863_0/
„Inside Police Custody 2“, 2018, projekt, mille töötas välja ja mida rakendas Iiri kodanikuvabaduste nõukogu (ICCL) koostöös Avatud Ühiskonna Õiglusalgatusega (Open Society Justice Initiative – OSJI); aruandega saab tutvuda aadressil https://www.fairtrials.org/sites/default/files/publication_pdf/Inside-Police-Custody-2-JUSTICIA-Comparative-Report.pdf
„Right to a lawyer and to legal aid in criminal proceedings in five jurisdictions“ („Õigus kaitsjale ja õigusabile kriminaalmenetluses viies jurisdiktsioonis“), 2018, Bulgaaria Helsingi komitee (BHC) juhitud projekt; aruandega saab tutvuda aadressil https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Right_to_lawyer_and_legal_aid_COMPARATIVE_REPORT_2018.pdf.

Riiklike rakendusmeetmete hindamise käigus ilmnesid mitmes liikmesriigis teatavad nõuetele vastavuse probleemid. Kõige olulisemad probleemid on seotud järgmisega:

- direktiivis sätestatud õiguste ulatus – mõnes jurisdiktsioonis on direktiivis sätestatud õiguste tekkimiseks vaja ametlikku akti või need õigused ei pruugi kehtida isikute suhtes, kellelt pole vabadust võetud;
- võimalike erandite ulatus, eelkõige seoses erandiga õigusest kaitsjale;
- loobumine õigusest kaitsjale ning
- õigus kaitsjale Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigis.

Kui vastavaid kõrvalekaldeid ei kõrvaldata, võivad need piirata direktiivis sätestatud õiguste tegeliku teostamise võimalikkust. Komisjon võtab kõik asjakohased meetmed, et tagada direktiivi järgimine kogu ELis, ja algatab vajaduse korral rikkumismenetlused vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 258.

Protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osalenud Taani direktiivi vastuvõtmisel ning direktiiv ei ole Taani suhtes siduv ega kohaldatav. Protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 kohaselt teatasid Ühendkuningriik ja Iirimaa, et nad ei osale direktiivi vastuvõtmisel ja kohaldamisel. Seega ei hõlma alljärgnev hindamine Taanit, Ühendkuningriiki ega Iirimaad.

3. KONKREETSED HINNATAVAD TEEMAD

3.1. Reguleerimisese (artikkel 1)

Direktiivi artikli 1 kohaselt sätestatakse direktiivis eeskirjad, mis käsitlevad kriminaalmenetluse raames kahtlustatava või süüdistatava isiku ning Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlusega hõlmatud isikute õigust kaitsjale, õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ning suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega.

Liikmesriikidel olid neid õigusi käsitlevad õigusaktid juba olemas. Ülevõtmisprotsessi käigus muutsid liikmesriigid seega peamiselt olemasolevaid õigusakte või võtsid vastu üksikasjalikumad õigusaktid. Õigusaktide uus osa hõlmas sätteid õiguse kohta määrata kaitsja Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigis (direktiivi artikli 10 lõiked 4 ja 5).

3.2. Kohaldamisala (artikkel 2)

Direktiivi artiklis 2 on sätestatud direktiivi kohaldamisala.

3.2.1. Kohaldamine – artikli 2 lõiked 1 ja 2

Direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kriminaalmenetluses kahtlustatava või süüdistatava isiku suhtes alates sellest ajast, kui liikmesriigi pädevad asutused on sellele isikule ametliku teate saatmisega või muul moel teatavaks teinud, et teda kahtlustatakse või

süüdistatakse kuriteo toimepanemises, olenemata sellest, kas talt on võetud vabadus. Direktiivi kohaldatakse kuni menetluse lõpetamiseni, mille all mõistetakse selle küsimuse lõplikku otsustamist, kas kahtlustatav või süüdistatav isik on süüteo toime pannud, sealhulgas asjakohasel juhul süüdimõistmist ja edasikaebuse lahendamist. Direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt kohaldatakse direktiivi ka isiku suhtes, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlusi (edaspidi „tagaotsitav“), alates tema vahistamise hetkest määrust täitvas liikmesriigis.

Seoses direktiivi artikli 2 lõikega 1 ei käsitleta enamiku liikmesriikide õigusaktides konkreetselt hetke, millal täpselt kahtlustus või süüdistus kahtlustatavale või süüdistatavale „teatavaks tehakse“, ega sätestata, et direktiivis kehtestatud õigused kehtivad kogu kriminaalmenetluse ajal. Liikmesriikide õiguskordades ette nähtud kriminaalmenetluse eri etappide süstemaatiline analüüs näitab siiski, et paljude liikmesriikide puhul saab teha järelduse direktiivile vastavuse kohta. Neljas liikmesriigis sõltuvad direktiivi kohased õigused aga ametlikust aktist. See ametlik akt on sageli ka kahtlustatava või süüdistatava staatuse tekkimise tingimus. Mõnes liikmesriigis on õigusaktid ebaselged isikute puhul, kellelt pole vabadust võetud.

Seoses direktiivi artikli 2 lõikega 2 on enamik liikmesriike direktiivis sätestatud õigused kehtestanud, kohaldades kriminaalmenetluse üldeeskirju Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluse suhtes *mutatis mutandis* (st vajalike muudatustega). Kuue liikmesriigi õiguses pole aga tagatud, et kõik direktiivis sätestatud õigused on ka Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluse korral kohaldatavad. See viitab ülevõtmisprobleemidele.

3.2.2. Tunnistajate muutumine kahtlustatavateks – artikli 2 lõige 3

Direktiivi artikli 2 lõikes 3 on selgitatud, et direktiivi kohaldatakse samadel tingimustel, nagu on sätestatud artikli 2 lõikes 1, ka muu kui kahtlustatava või süüdistatava isiku suhtes, kellest saab kahtlustatav või süüdistatav isik politseis või muus õiguskaitseasutuses elluviidava küsitlemise käigus.

Peaaegu kõik liikmesriigid on seda sätet järginud. Paar liikmesriiki on võtnud direktiivi üle peaaegu sõna-sõnalt ja mitu liikmesriiki viitavad sõnaselgelt menetlusliku staatuse muutumisele küsitlemise käigus. Muudes liikmesriikides pole ülevõtmine nii ilmne, aga seda võib siiski järeldada laia kohaldamisalaga sätetest, millega antakse kõigile menetlusosalistele õigus kaitsjale ja tagatakse, et tunnistajatel on küsitlemise ajal õigus kaitsjale. Nelja liikmesriigi õigusaktides polnud võimalik konkreetseid eeskirju sel teemal tuvastada.

3.2.3. Pisirikkumised – artikli 2 lõige 4

Direktiivi artikli 2 lõikes 4 on sätestatud, et pisirikkumiste puhul kohaldatakse direktiivi üksnes kriminaalasjades pädeva kohtu menetluste suhtes:

a. kui liikmesriigi õiguses on sätestatud karistuse määramine muu asutuse kui kriminaalasjades pädeva kohtu poolt ja sellise karistuse määramise võib sellisele kohtule edasi kaevata või sellega võib pöörduda kohtusse või

b. kui vabaduskaotuslikku karistust ei saa määrata.

See säte ei piira õigust õiglasele kohtulikule arutamisele. Samuti on sättes märgitud, et kriminaalmenetluse etapist olenemata kohaldatakse direktiivi alati täielikult juhul, kui kahtlustatavalt või süüdistatavalt isikult on võetud vabadus. See säte on seega eriti asjakohane seoses õigusega kaitsjale.

Nimetatud säte on asjakohane nendes liikmesriikides, kus pisirikkumisi menetlevad haldusasutused, politsei või kohtud, kelle pädevus ei hõlma kriminaalasju. Üksnes viie liikmesriigi õigusaktides on sätestatud erand õigusest kaitsjale pisirikkumiste korral. Mitmes liikmesriigis pole õigusaktides pisirikkumiste puhul konkreetset süsteemi ette nähtud. Muudes liikmesriikides, kus on sellised konkreetsed õigusnormid olemas, on ette nähtud kas kriminaalmenetluse üldeeskirjade *mutatis mutandis* kohaldamine või on direktiivis sätestatud õigusi kajastatud eraldi õigusaktides pisirikkumiste kohta. Kahes liikmesriigis, kus kasutatakse viimasena nimetatud varianti, pole aga pisirikkumiste puhul tagatud kõiki direktiivis sätestatud kaitsemeetmeid.

3.3. Õigus kaitsjale kriminaalmenetluses (artikkel 3)

Direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et kahtlustataval ja süüdistataval isikul on õigus kasutada kaitsjat nii pika aja jooksul ja sellisel viisil, mis annab asjaomasele isikule võimaluse kasutada oma kaitseõigust otstarbekalt ja tõhusalt.

3.3.1. Ajakava – artikli 3 lõige 2

Vastavalt artikli 3 lõikele 2 ja võttes arvesse direktiivi põhjendust 20, tuleb õigus kasutada kaitsjat tagada kahtlustatavatele ja süüdistatavatele põhjendamatu viivituseta. Direktiivis viidatakse mitmele hetkele, mil kahtlustatavale või süüdistatavale isikule tuleb tagada õigus kaitsjale, lähtudes sellest, milline neist on varaseim.

Kaks liikmesriiki on küll võtnud sätte üle sõna-sõnalt, aga nõude tagada asjaomane õigus põhjendamatu viivituseta võib tuletada järgmisest kolmest allikast: i) sätted, milles on mainitud õiguse või seda käsitleva teabe viivitamatut tagamist; ii) asjaolu, et õigus tekib hetkel, mil saadakse kahtlustatava või süüdistatava staatus või iii) laia kohaldamisalaga sätted, millega tagatakse õigus kaitsjale menetluse igas etapis.

3.3.1.1. Õigus suhelda kaitsjaga enne küsitlemist politseis või muus õiguskaitse- või õigusasutuses – artikli 3 lõike 2 punkt a

Mitu liikmesriiki on artikli 3 lõike 2 punkti a oma õigusesse nõuetekohaselt üle võtnud. Üheksa liikmesriiki on võtnud selle sätte üle aga ainult osaliselt. Põhjused, miks mõni neist liikmesriikidest direktiivi artikli 2 lõike 1 üksnes osaliselt üle võttis, mõjutasid ka artikli 3 lõike 2 punkti a ülevõtmist (vt 3.2.1). Kahes neist liikmesriikidest nimetatakse õigust kaitsjale selgelt üksnes küsitlemise käigus, mitte varem. Ka mõne muu liikmesriigi puhul on kahtlusi seoses õigusega kaitsjale enne küsitlemist, vähemalt teatavate isikukategooriate puhul. Ühes liikmesriigis eeldatakse, et kui isik on saanud kirjaliku kutse küsitlemisele tulemiseks, on enne küsitlemist kaitsjaga konsulteeritud.

3.3.1.2. Õigus kaitsjale, kui teostatakse uurimis- või muid tõendite kogumise toiminguid kooskõlas artikli 3 lõike 3 punktiga c – artikli 3 lõike 2 punkt b

Suur osa liikmesriike on selle sätte oma õigusesse üle võtnud ja kaks liikmesriiki on selle üle võtnud sõna-sõnalt. Muude liikmesriikide puhul võib järeldada, et säte on nõuetekohaselt üle võetud, sest õiguses: i) viidatakse konkreetselt direktiivi artikli 3 lõike 3 punktis c osutatud tõendite kogumise toimingutele või ii) tagatakse see õigus laia kohaldamisalaga sätetega, millega tagatakse õigus kaitsjale alates menetluse algusest või menetluse mistahes etapis või milles osutatakse mistahes uurimistoimingule. Väikses arvus liikmesriikides aga mõjutasid põhjused, miks direktiivi artikli 2 lõige 1 üksnes osaliselt üle võeti, ka direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b ülevõtmist (vt 3.2.1).

3.3.1.3. Õigus kaitsjale põhjendamatu viivituseta pärast vabaduse võtmise hetke – artikli 3 lõike 2 punkt c

Peaaegu kõik liikmesriigid on selle sätte üle võtnud kas vabadusekaotust käsitlevates õigusaktides või üldpõhimõttena, millega tagatakse õigus kaitsjale kriminaalmenetluse kõigis etappides. Täielik ülevõtmine on küsitav üksnes ühe liikmesriigi puhul, kus „põhjendamatu viivituseta“ kriteeriumi pole asjakohases õigusaktis selgelt sätestatud.

3.3.1.4. Õigus kaitsjale aegsasti enne seda, kui kahtlustatav või süüdistatav isik, kes on saanud kutse ilmuda kriminaalasjades pädeva kohtu ette, ilmub selle kohtu ette – artikli 3 lõike 2 punkt d

Kuigi kolmes liikmesriigis võivad õigusaktid olla ebaselged, eelkõige seoses asja ettevalmistamiseks vajaliku ajaga, ei tekkinud selle sätte puhul erilisi ülevõtmisprobleeme.

3.3.2. Kaitsja kasutamise õiguse sisu – artikli 3 lõige 3

Direktiivi artikli 3 lõikes 3 on sätestatud elemendid, mida õigus kaitsjale hõlmab, teisisõnu on kirjeldatud selle õiguse sisu.

3.3.2.1. Õigus suhelda ja kohtuda privaatselt kaitsjaga, sealhulgas enne küsitlemist – artikli 3 lõike 3 punkt a

Selle sätte kohaselt peab kahtlustataval või süüdistataval isikul olema õigus suhelda ja kohtuda privaatselt teda esindava kaitsjaga, sealhulgas enne küsitlemist politseis või muus õiguskaitse- või õigusasutuses.

Kolm liikmesriiki on võtnud selle sätte üle sõna-sõnalt, aga muudes liikmesriikides viidatakse õigusaktides mõistetele nagu „teabevahetus“, „kohtumised“, „kontakt“ või „arutelu“. 11 liikmesriigis tekkis aga osalise ülevõtmise probleem. Enamikus liikmesriikides olid need puudujäägid seotud probleemidega, mis tuvastati ka direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 3 lõike 2 punkti a ülevõtmise kontekstis (vt 3.2.1 ja 3.3.1.1). Mõnes neist liikmesriikidest oli direktiivi artikli 4 ülevõtmisega seotud probleemidel ühtlasi negatiivne mõju artikli 3 lõike 3 punkti a kontekstis (vt 3.4).

Vastavusprobleemid tuvastati seitsmes liikmesriigis. Näiteks ühes liikmesriigis eeldatakse, et isik, kes on saanud kirjaliku kutse küsitlemisele tulemiseks, on kaitsjaga enne küsitlemist

konfidentsiaalselt konsulteerinud (vt 3.3.1.1). Paaris liikmesriigis on lubatud teha erand kaitsjaga suhtlemise konfidentsiaalsusest (vt 3.4) ja mõnes liikmesriigis on suhtlemine üldjuhul piiratud 30 minutiga enne (esimest) küsitlemist või vangistatud isikute kord nädalas tehtava telefonikõnega kaitsjale.

3.3.2.2. Kaitsja viibimine küsitlemise juures ja tõhus osalemine selles – artikli 3 lõike 3 punkt b

Direktiivi artikli 3 lõike 3 punktis b on sätestatud kahtlustatava või süüdistatava isiku õigus sellele, et tema kaitsja viibib küsitlemise juures ja osaleb selles tõhusalt. Kuigi selline osalemine peab toimuma kooskõlas siseriiklikus õiguses sätestatud menetlustega, ei või need menetlused piirata võimalust kasutada tõhusalt ja sisuliselt asjaomast õigust. Tõhusa osalemise mõistet on direktiivi põhjenduses 25 täpsemalt selgitatud kui kaitsja võimalust esitada küsimusi, nõuda selgitusi ja anda ütlusi, mis tuleks dokumenteerida vastavalt asjaomase liikmesriigi õigusele. Asjaolu, et kaitsja osales, tuleb dokumenteerida.

Kõigis liikmesriikides võib kaitsja küsitlemise juures viibida ja see asjaolu tuleb ühtlasi dokumenteerida. Kaitsja osalemist käsitlevad eeskirjad oli võimalik kindlaks teha märkimisväärses arvus liikmesriikides. Kuues liikmesriigis pole aga kõigil kahtlustatavatel ja süüdistatavatel kõnealust õigust. Need puudujäägid on suures osas seotud probleemidega, mis tehti kindlaks ka artikli 2 lõike 1 ülevõtmise kontekstis (vt 3.2.1).

16 liikmesriigis on osalemise tõhusus küsitav. Paljudes neist riikidest lubatakse kaitsjal osaleda üksnes küsitlemise lõpus. See võib tekitada probleeme, eelkõige keerulisematel juhtudel, mil küsitlemine võib olla ulatuslik. Kaitsjatel ei pruugi olla võimalik esitada oma küsimusi otse küsitletavale inimesele, vaid nad peavad neid esitama üksnes küsitlemist juhtiva ametiisiku kaudu. Piiratud võib olla ka kaitsjate võimalus esitada taotlusi, märkusi ja vastuväiteid prokurörile. Mõnes liikmesriigis võivad sellised piirangud õigusaktides koos esineda. Ühes liikmesriigis isegi ei mainita õigusaktides kaitsja osalemist, välja arvatud seoses kohtuistungitega, kus kaitsjal on lubatud esitada küsimusi pärast prokuröri ja eksperttunnistajaid.

3.3.2.3. Kaitsja viibimine uurimis- või tõendite kogumise toimingute juures – artikli 3 lõike 3 punkt c

Selle sättega reguleeritakse õigust kaitsjale tõendite kogumise toimingute ajal. Selles on märgitud minimaalsed kolm tõendite kogumise toimingut, mille korral kahtlustataval või süüdistataval isikul on õigus sellele, et tema kaitsja viibiks toimingute juures. Need on: äratundmiseks esitamised, vastastamised ja uurimiseksperimendid. See kehtib üksnes siis, kui need toimingud on sätestatud siseriiklikes õigusaktides ja kui siseriiklike õigusaktide kohaselt peab kahtlustatav või süüdistatav isik asjaomase toimingu juures olema või tal on lubatud seal olla. Seega, kui sellist tõendite kogumise toimingut liikmesriigi õiguses kehtestatud pole, ei kohusta direktiiv asjaomast liikmesriiki ka seda sätestama. Samas moodustavad nimetatud kolm toimingut miinimumloendi ja liikmesriigid võivad sätestada rohkem tõendite kogumise toiminguid, mille juures kaitsjal on õigus viibida.

Ülevõtmisprobleemid tekkisid üheksas liikmesriigis. Kuna väike arv liikmesriike ei võtnud täielikult üle artikli 3 lõike 2 punkti b, ei saanud nad täielikult üle võtta artikli 3 lõike 3 punkti c (vt 3.3.1.2). Mõnes muus liikmesriigis ei ole kaitsjal õigust asjaomaste uurimistoimingute juures viibida, kuigi need uurimistoimingud nende riikide õiguses või tavades eksisteerivad. Paari liikmesriigi õigusaktides pole mõnda tõendite kogumise toimingut sätestatud, mis tähendab, et nende ülevõtmata jätmisel pole mõju ülevõtmise täielikkusele.

3.3.3. Meetmed ja teave, et aidata kaasa kaitsja saamisele – artikli 3 lõige 4

See säte hõlmab eeskirju liikmesriikide kohustuse kohta aidata kahtlustatavat või süüdistatavat isikut kaitsja saamisel. Kuigi direktiivi kohaldatakse olenemata sellest, kas neilt isikutelt on võetud vabadus (direktiivi artikli 2 lõike 1 esimene lause), tehakse artikli 3 lõikes 4 vahet, kas isikult on vabadus võetud ja või mitte. Isikutele, kes võivad vabalt lahkuda, peavad liikmesriigid püüdma teha kättesaadavaks üldteabe, et aidata neid kaitsja saamisel; isikute puhul, kellelt on vabadus võetud, on liikmesriikide kohustused suuremad. Viimasel juhul peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed selle tagamiseks, et kahtlustataval või süüdistataval isikul, kellelt on võetud vabadus, on võimalik kasutada tõhusalt oma õigust kaitsjale.

Liikmesriigid tuginesid selle sätte ülevõtmisel näiteks järgmistele riiklikele meetmetele:

- teabe esitamine;
- selgitused õiguste ja selle kohta, kuidas neist kasu saada;
- kaitsjaga otsekontakti saamise vahendid, nagu abitelefon, valveadvokaatide süsteemid, advokaatide loetelud, sihtotstarbelised veebisaidid, otsingumootorid, teabelehed ja – ühes liikmesriigis – vestlusteenus.

Eelkõige isikute jaoks, kellelt on vabadus võetud, on mõni liikmesriik loonud erakorralised teenused, et hõlbustada kaitsja määramist. Mitmes liikmesriigis on vabadusekaotus kohustusliku kaitse alus ja kaitsja võidakse määrata *ex officio*.

Väikses arvus liikmesriikides ei pruugi kaitsja saamist hõlbustavad meetmed olla kättesaadavad aga neile, kelle menetlus on varases etapis, nt enne ametliku süüdistuse esitamist liikmesriigi õiguse kohaselt, või neile, kelle suhtes kohaldatakse konkreetseid valdkondlikke õigusakte. Ühes neist liikmesriikidest sõltub kontakt kaitsjaga ka „kättesaadavatest vahenditest“, mis tundub olevat liiga ebamäärane sõnastus.

3.3.4. Erandid – artikli 3 lõiked 5 ja 6

3.3.4.1. Ajutised erandid asukoha geograafilise kauguse tõttu – artikli 3 lõige 5

See säte võimaldab teha ajutisi erandeid kahtlustatava või süüdistatava isiku asukoha geograafilise kauguse tõttu. Sätte kohaselt võib liikmesriik teha erandi direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti c kohaldamisest üksnes juhul, kui kaitsja kasutamise õigust on pärast vabaduse võtmist võimatu põhjendamatu viivituseta tagada. Sellisel juhul ei tohi ajutise erandi

kohaldamise ajal kahtlustatavat ega süüdistatavat isikut küsitleda ega teha tõendite kogumise toiminguid direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti c tähenduses (vt ka põhjendus 30).

Seda võimalust on kasutanud üksnes viis liikmesriiki. Kaks neist võtsid direktiivi teksti oma õigusesse sõna-sõnalt üle. Kolmes muus liikmesriigis on õigusaktide kohaselt lubatud isikut küsitleda ning see pole direktiiviga kooskõlas. Muret tekitavad ka teatavad muud asjaolud. Esiteks ei pruugi erandi tegemise võimalus olla piiratud kohtueelse etapiga, nagu direktiivis sätestatud. Teiseks võib esineda kahtlusi erandite erandliku ja ajutise laadi suhtes ning kolmandaks võimaldavad mõned asjakohased õigusaktid kahtlustatavat või süüdistatavat abistada isikutel, kes pole liikmesriigi õiguse kohased kaitsjad.

3.3.4.2. Ajutised erandid isikute suhtes avalduva ohu või uurimisvajaduste põhjal – artikli 3 lõige 6

Direktiivi artikli 3 lõige 6 võimaldab teha ajutisi erandeid õigusest kaitsjale. See võimaldab erandjuhtudel ja üksnes kohtueelses etapis kahtlustatavat või süüdistatavat isikut küsitleda ja teha tõendite kogumise toiminguid direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti c tähenduses. Sellele tuginedes võivad liikmesriigid teha ajutisi erandeid sellises ulatuses, mis on juhtumi konkreetsetest asjaoludest tulenevalt põhjendatud ühe järgmise mõjuva põhjusega:

a. kui on kiireloomuline vajadus hoida ära raskeid negatiivseid tagajärgi isiku elule, vabadusele või kehalisele puutumatusele;
b. kui uurimisasutuste viivitamatu tegutsemine on hädavajalik selleks, et vältida märkimisväärse kahju tekitamist kriminaalmenetlusele.

Üksnes viis liikmesriiki otsustasid neid erandite tegemise võimalusi mitte kasutada. Erandid tuvastati 20 liikmesriigis, kus neid põhjendati ohuga isikutele või uurimisvajadustega. Direktiiv on vaieldamatult nõuetekohaselt üle võetud aga ainult vähestes neist liikmesriikidest, mis tähendab, et mitmes liikmesriigis tuvastati võimalikud vastavusprobleemid. Kui vaadata vastavusprobleemidega liikmesriike, võib täheldada, et mõned nende kehtestatud erandid on direktiiviga kooskõlas, teised aga tekitavad kahtlusi. Näiteks ei pruugi artikli 3 lõikes 6 kirjeldatud olukordi kajastavates siseriiklikes õigusaktides olla selgelt öeldud, et kõiki erandeid tuleks kohaldata üksnes erandjuhtudel ja sellises ulatuses, mis on juhtumi konkreetsetest asjaoludest tulenevalt põhjendatud.

Samuti on murettekitav, et võimalus erandeid teha ei pruugi piirduda menetluse kohtueelse etapiga. Paari liikmesriigi eeskirjades on „kiireloomulisuse“ ja/või „tõsiste negatiivsete tagajärgede“ kriteeriumid küsitavad (direktiivi artikli 3 lõike 6 punkt a). Mitmes liikmesriigis ette nähtud erandite eesmärgiks võib pidada kriminaalmenetlusele kahju tekitamise vältimist (artikli 3 lõike 6 punkt b), aga nende kohaldamisala ei piirdu direktiivis mainitud tingimustega ja seega ei vasta see viivitamatu tegutsemise hädavajalikkuse ega märkimisväärse kahju vältimise nõuetele. Sellistes eeskirjades, mis võimaldavad erandite tegemist, viidatakse näiteks üldistele „tõendite kahjustamise“, „uurimise raskendamise“ või „uurimise huvide ja edu kahjustamise“ riskidele.

15 liikmesriigis puudub erandi tegemise võimalustel seos direktiivi artikli 3 lõike 6 punktides a ja b sätestatud nõuetega ning need ei sobi kokku direktiivis sätestatud stsenaariumidega. See tekitab ohu, et kahtlustatavad ja süüdistatavad võivad sattuda ebakindlasse olukorda, kus pole tagatud, et küsitlemine või tõendite kogumine direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti c tähenduses toimub kaitsja juuresolekuta üksnes juhul, kui isik on sellest õigusest vastavalt direktiivi artiklis 9 sätestatud tingimustele loobunud (vt 3.9). Siseriiklikest õigusaktidest leiab viiteid näiteks „kinnipidamisperioodi põhjendamatule pikendamisele“, „vääramatu jõu“ juhtudele, uurimistoimingute edasilükkamise „ohtlikkusele“, kaitsja viibimisele küsitlemise juures, „mis võib olla juba alanud“, ning suhteliselt ebamäärastele tingimustele, nagu „põhjendatud alused“. Eri liikmesriikide õigusaktides on märgitud, et kaitsja juuresoleku puudumine ei takista uurimisel menetlustoimingute elluviimist, kui olemas on tõendid, et kaitsjat on teavitatud asjaomase toimingu kuupäevast ja kellaajast. Muud näited puudutavad sätteid, mille kohaselt ei pruugi kaitsjal olla võimalik uurimistoimingute juures viibida, kui „toimingut ei saa edasi lükata“ ja „sellest pole võimalik teatada“.

Samuti kehtivad mõnes liikmesriigis kaitsja saabumise suhtes ajalised piirangud ning nende riikide õigusaktide kohaselt võib küsitlemine või tõendite kogumine direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti c tähenduses toimuda kaitsja kohaloluta või ilma selge õigusest loobumiseta. Mõnes õigusaktis on see ajaline piirang üksnes kaks tundi, ühes liikmesriigis isegi üks tund. See pakub suurt vabadust alustada küsitlemise või tõendite kogumisega kaitsja kohaoluta või ilma selge õigusest loobumiseta ning seega on tegemist ulatusliku erandiga, mida pole direktiivis sätestatud. See mõjutab nõuetele vastavust.

3.4. Konfidentsiaalsus (artikkel 4)

Direktiivi artiklis 4 on esitatud konkreetne põhimõte austada kahtlustatava või süüdistatava isiku ja tema kaitsja vahelise suhtluse konfidentsiaalsust, kui kahtlustatav või süüdistatav isik kasutab õigust kaitsjale. Selline suhtlus hõlmab kohtumisi, kirjavahetust, telefonivestlusi ja siseriikliku õigusega lubatud mis tahes muid suhtlusvorme. Nimetatud sättes pole ette nähtud olukordi, kus liikmesriigid võiksid teha erandeid õigusest konfidentsiaalsusele. Seda kinnitab põhjendus 33, milles on selgitatud, et kahtlustatava või süüdistatava isiku ja tema kaitsja vahelise suhtluse konfidentsiaalsus on kaitse õiguste tõhusa teostamise seisukohast määrava tähtsusega ning oluline osa õigusest õiglasele kohtulikule arutamisele.

Üle poole liikmesriikidest on selle sätte nõuetekohaselt üle võtnud. Mõnes liikmesriigis tuvastati aga osalise ülevõtmise probleem. Puudujäägid tulenevad sellest, et teatavaid isikute rühmi konkreetsete menetlusetappide puhul ei käsitleta või et õigusaktid ei kajasta teatavaid suhtlusmeetodeid, nagu kohtumised, telefonside, post ja muud saadetised. Neljas liikmesriigis võimaldavad õigusaktid konfidentsiaalsuse nõudest erandeid teha ning see mõjutab kooskõla direktiiviga.

3.5. Õigus lasta kolmandat isikut vabaduse võtmisest teavitada (artikkel 5)

3.5.1. Üldpõhimõte – artikli 5 lõige 1

Direktiivi artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et kahtlustataval või süüdistataval isikul, kellelt on võetud vabadus, on õigus soovi korral sellele, et põhjendamatu viivituseta teatataks vabaduse võtmisest vähemalt ühele isikule, näiteks sugulasele või tööandjale.

11 liikmesriigis tuvastati osalise ülevõtmise probleem. Paljudes neist liikmesriikidest pole selge, kas kolmandat isikut teavitatakse põhjendamatu viivituseta. Mitmes liikmesriigis piirdub õigus lasta kolmandat isikut teavitada teatavate vabadusekaotust hõlmavate olukordadega või süüdistatavate või kahtlustatavate teatavate kategooriatega. Mõnes liikmesriigis mõjutasid direktiivi artikli 2 lõike 1 kontekstis kindlaks määratud isikulise kohaldamisala piirangud ka artikli 5 lõike 1 ülevõtmist. Peale selle valmistas muret asjaolu, et direktiivi nõudeid kajastati üksnes sätetes kahtlustatavale või süüdistatavale isikule esitatava teabe kohta.

Nõuetekohane ülevõtmine on kaheldav ka mitmes muus liikmesriigis. Seda seetõttu, et kehtestatud on piirangud selle suhtes, keda võib vabadusekaotusest teavitada, või et kolmandaid isikuid teavitatakse olenemata selle isiku soovist, kellelt on vabadus võetud.

3.5.2. Ajutised erandid – artikli 5 lõige 3

Direktiivi artikli 5 lõike 3 kohaselt võib teha ajutise erandi õigusest lasta kolmandat isikut teavitada (sealhulgas lastega seotud juhtumite korral, vt 3.5.3 allpool), kui see on juhtumi konkreetsetest asjaoludest tulenevalt põhjendatud ühe järgmise mõjuva põhjusega:

a. kiireloomuline vajadus hoida ära raskeid negatiivseid tagajärgi isiku elule, vabadusele või kehalisele puutumatusele;
b. kiireloomuline vajadus vältida olukorda, kus võiks tekkida märkimisväärne kahju kriminaalmenetlusele.

Sellised erandite tegemise võimalused on sätestatud 18 liikmesriigi õigusaktides. Riiklike rakendusmeetmete hindamisel ilmnes, et artikli 5 lõige 3 on üks sätetest, mille puhul liikmesriikide vahel esineb kõige rohkem lahknevusi.

Mitu liikmesriiki võimaldavad direktiivis sätestatud põhjustel põhinevaid keeldumisi. Mõnes muus liikmesriigis on aga kehtestatud erandid, mille suhtes kohaldatakse direktiivis sätestatutega sarnaseid tingimusi, mis pole nii piiravad. Muudes liikmesriikides on kehtestatud veel leebemad tingimused, mille alusel võib õiguse lasta kolmandat isikut teavitada tagamata jätta ja mille puhul on viidatud näiteks vajadusele „selgitada kriminaalmenetluses välja tõde“, olukordadele, kus teavitamine „takistaks kriminaalmenetlust“, „uurimise olulisele takistamisele“ või „juhtumi selgitamisele ja uurimisele“. Keeldumist võidakse põhjendada ka vajadusega „tagada olulise toimingu eesmärgi täitmine“, „hoida ära kuritegu“ või vältida „vahistamise eesmärgi kahjustamist“. Muud siseriiklikes õigusaktides nimetatud põhjused on muu hulgas „ülemäärased raskused“,

„ületamatud asjaolud“ või ebamäärased „õigustatud põhjused“ või „mistahes muud põhjused“.

3.5.3. Lastega seotud erinõuded – artikli 5 lõiked 2 ja 4

Direktiivi artikli 5 lõigetes 2 ja 4 on sätestatud konkreetsed eeskirjad laste kohta (määratletud kui alla 18 aasta vanused isikud). Artikli 5 lõike 2 kohaselt tuleb lapse eest vanemlikku vastutust kandvale isikule teatada nii kiiresti kui võimalik lapse vabaduse võtmisest ja selle põhjustest, välja arvatud juhul, kui see ei ole lapse parimates huvides, mille korral teavitatakse juhtunust mõnda teist sobivat täiskasvanut. Ajutiste erandite kohaldamise korral tuleb lapse vabaduse võtmisest teatada põhjendamatu viivituseta laste kaitse või heaolu eest vastutavale asutusele (direktiivi artikli 5 lõige 4). Selle sätte eesmärk on vältida laste suhtlemisvõimaluseta kinnipidamist.

Kõigis liikmesriikides on kehtestatud konkreetsed eeskirjad, mis hõlmavad konkreetseid lastega seotud kaitsemeetmeid. Kümne liikmesriigi õigusaktide kohaselt on lubatud teavitada muud sobivat täiskasvanut, kui vanemlikku vastutust kandva isiku teavitamine poleks lapse parimates huvides. Selline muu isik võib olla näiteks lapse nimetatud muu sobiv täiskasvanu, alaealiste kaitse eest vastutav asutus või lapse eestkostja asjaomases menetluses (st eestkostja, kelle on lapsele määranud kohus). Mitmes muus liikmesriigis pole õigusaktidega kindlaks määratud selget mehhanismi lapse parimate huvidega arvestamiseks. Kolmes liikmesriigis pole õigusaktide põhjal selge, et teavitamine peaks toimuma võimalikult kiiresti. Seoses lastega oli ülevõtmine väikses arvus liikmesriikides ühtlasi puudulik kohaldamisala piiramise tõttu, sest arvesse võeti üksnes lapsi, kellele oli esitatud liikmesriigi õiguse kohane ametlik süüdistus või keda süüdistati või küsitleti. Ühes liikmesriigis kohaldatakse 16- kuni 18-aastaste alaealiste suhtes täiskasvanute suhtes kehtivat üldkorda ja neile ei saa osaks direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud erikohtlemist.

Mitmes liikmesriigis on võimalik teha erand vanemlikku vastutust kandva isiku teavitamisest, kui laps väljendab soovi seda mitte teha. Sellist erandit pole direktiivis ette nähtud. Ühe liikmesriigi õiguses on sätestatud teavitamiskohustuse erand, mis võimaldab teavitamisnõudest kõrvale kalduda mitte üksnes siis, kui teavitamine pole lapse parimates huvides, vaid ka siis, „kui selleks on mistahes muud põhjused“.

Pooltes liikmesriikides pole lubatud teha erandit direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud õigusest lasta teatada vanemlikku vastutust kandvale isikule või muule sobivale täiskasvanule lapse vabaduse võtmisest ning ülejäänud liikmesriikides on selline erand lubatud. Viimati nimetatud liikmesriikide rühmas on õigusaktides enamasti ette nähtud artikli 5 lõike 4 kohased kaitsemeetmed, kuid kahes liikmesriigis ei olnud neid nõudeid üldse üle võetud. Ühe liikmesriigi õigusaktides ei nõuta selgelt laste kaitse või heaolu eest vastutava asutuse teavitamist põhjendamatu viivituseta.

Ühes liikmesriigis on lubatud teha erand kohustusest teavitada laste kaitse ja heaolu eest vastutavat asutust, kui see „seaks ohtu olulise toimingu eesmärgi täitmise“ või kui selline teavitamine tekitaks „ülemääraseid raskusi“.

3.6. Õigus suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikutega (artikkel 6)

Direktiivi artiklis 6 on sätestatud kohustus tagada, et kahtlustataval või süüdistataval isikul, kellelt on võetud vabadus, on õigus põhjendamatu viivituseta suhelda vähemalt ühe tema poolt nimetatud isikuga, näiteks sugulasega (artikli 6 lõige 1). Selle õiguse kasutamist võib aga piirata või edasi lükata lähtuvalt kohustuslikest nõuetest või proportsionaalsetest tegevusnõuetest (artikli 6 lõige 2).

Kõigi liikmesriikide õigusaktides on sätestatud suhtlemisõigus vabaduse võtmise ajal. Sellistes eeskirjades võib olla esitatud üldpõhimõte või sätestatud üksikasjalikud reeglid, milles on viidatud suhtlemise ajale ja sagedusele või konkreetsetele suhtlusviisidele, nagu telefonikõned, külastused või kirjalik suhtlus. Sageli ei sisalda asjakohaseid õigusnorme ainuüksi kriminaalmenetlust käsitlevad õigusaktid, vaid ka eeskirjad kinnipidamisasutuste haldamise kohta.

Muret tekitab aga, et paljud liikmesriigid: i) pole taganud, et õigust suhelda kolmandate isikutega saab kasutada põhjendamatu viivituseta, sealhulgas siis, kui politsei on isikult vabaduse võtnud, ja ii) on kehtestanud selle sätte kohaldamisala suhtes piirangud, mida pole direktiivis ette nähtud. Kuigi võimalus õiguse kasutamist piirata või edasi lükata annab liikmesriikidele üsna suure kaalutlusruumi, võivad mitme liikmesriigi õigusaktid probleeme tekitada, näiteks kuna eeskirjades on sätestatud kolmandate isikutega suhtlemise kordade arvu või kestuse ülemäärased piirangud või isegi sellise suhtluse täielik keelamine ilma selgete tingimusteta.

3.7. Õigus suhelda konsulaarasutustega (artikkel 7)

Direktiivi artikliga 7 antakse kahtlustatavale või süüdistatavale isikule, kes on välisriigi kodanik, õigus lasta soovi korral vabaduse võtmisest põhjendamatu viivituseta teatada oma päritoluriigi konsulaarasutustele ning nende asutustega suhelda. Artikliga 7 tagatakse ühtlasi, et kahtlustataval või süüdistataval isikul on õigus lasta end külastada oma konsulaarasutustel, õigus nendega vestelda ja vahetada kirju ning õigus lasta oma konsulaarasutustel korraldada tema seaduslikku esindamist.

Direktiivi artikli 7 ülevõtmine on peaaegu kõigis liikmesriikides suures osas lõpule viidud. Teatavad võimalikud puudused on enamasti kõrvaldatud 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsiooni, [14] sealhulgas selle artikli 36 vahetu kohaldamisega. Seeläbi on näiteks võimalik korvata asjaolu, et õigusaktis puuduvad sõnaselged viited selliste isikute olukorrale, kellel on kaks või enam kodakondsust, või võimalusele korraldada seaduslikku esindamist.

Umbes poolte liikmesriikide puhul on aga õigusaktide kooskõla direktiiviga kaheldav. Mitmes liikmesriigis tulenevad need kahtlused õiguse võimalikest eranditest või ühes liikmesriigis suhteliselt ebamäärasest viitest suhtlemisele „kättesaadavate vahendite abil“. Sellised õigusaktid või menetlused ei pruugi võimaldada viia täielikult ellu eesmärke, milleks direktiivi artikli 7 kohased õigused on kavandatud (vt artikli 7 lõige 3). Mõnes muus

[14] http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf.

liikmesriigis teavitatakse konsulaarasutusi olenemata asjaomase isiku nõusolekust. See pole kooskõlas artikli 7 lõikega 1, mille kohaselt sõltub asjakohase konsulaarasutuse teavitamine isiku soovist.

3.8. Ajutiste erandite kohaldamise üldtingimused (artikkel 8)

Direktiivi artiklis 8 on esitatud direktiivi artikli 3 lõigetes 5 ja 6 ning artikli 5 lõikes 3 kirjeldatud ajutiste erandite kohaldamise lisatingimused. Artikli 8 lõikes 1 on sätestatud, et ajutine erand: i) peab olema proportsionaalne ega või minna vajalikust kaugemale; ii) peab olema ajaliselt rangelt piiratud; iii) ei või põhineda üksnes väidetava kuriteo liigil või raskusastmel ning iv) ei või kahjustada menetluse üldist õiglust. Otsused kõigi selliste erandite kohta peab iga üksikjuhtumi korral eraldi tegema kas õigusasutus või muu pädev asutus tingimusel, et otsust on võimalik kohtus läbi vaadata. Direktiivi artikli 3 lõigetes 5 ja 6 sätestatud erandeid lubatakse üksnes nõuetekohaselt põhjendatud otsusega, mis tuleb ühtlasi dokumenteerida.

Artikli 8 lõige 2 käsitleb võimalikke erandeid õigusest kaitsjale. Enamikus liikmesriikides, kus on sellised erandid ette nähtud ja kus direktiivi artikli 8 lõige 2 on üle võetud, võib otsuse erandite kohta teha asutus, kes pole õigusasutus; üksnes mõnes liikmesriigis nõutakse õigusasutuse sekkumist. Kui põhjendatud otsuse olemasolu nõuet ja selle otsuse dokumenteerimise nõuet pole sõna-sõnalt üle võetud, saab need nõuded sageli tuletada üldistest menetluseeskirjadest. Vastavusprobleeme esineb mitmes liikmesriigis, kus sageli hõlmab üksnes osa erandeid võimaldavatest sätetest nõutud tagatisi. See tuleneb peamiselt sellest, et puuduvad selged eeskirjad otsuste dokumenteerimise kohta, aga ka sellest, et puuduvad eeskirjad, milles on ette nähtud kohtulik kontroll juhul, kui otsuseid teevad asutused, kes pole õigusasutused, ning vähemal määral selliste sätete puudumisest, mis käsitlevad otsuse põhjendatust.

Direktiivi artikli 8 lõige 3 puudutab võimalikke erandeid õigusest lasta kolmandat isikut vabaduse võtmisest teavitada. Paljudes liikmesriikides, kus on sellised erandid ette nähtud ja kus direktiivi artikli 8 lõige 3 on üle võetud, võib otsuse erandite kohta teha asutus, kes pole õigusasutus; vaid vähestes neist liikmesriikidest nõutakse õigusasutuse sekkumist. Ülevõtmisprobleemid tuvastati ainult mõnes liikmesriigis – need tulenesid selliste eeskirjade puudumisest, milles oleks ette nähtud kohtulik kontroll juhul, kui otsuseid teevad asutused, kes pole õigusasutused, või isegi direktiivi artikli 8 lõike 3 nõuete täielikust ülevõtmata jätmisest.

3.9. Loobumine (artikkel 9)

Selle sättega on ette nähtud kaitsemeetmed juhul, kui kahtlustatavad või süüdistatavad loobuvad olenemata vabaduse võtmisest oma artiklite 3 ja 10 kohastest õigustest. Direktiivis on märgitud, et sellistel juhtudel tuleb kahtlustatavale või süüdistatavale isikule anda lihtsas ja arusaadavas sõnastuses selget ja piisavat teavet asjaomase õiguse sisust ning sellest loobumise võimalikest tagajärgedest. Selle teabe võib esitada suuliselt või kirjalikult. Loobumine peab olema vabatahtlik ja ühemõtteline. Artikli 9 kohaselt tuleb loobumine ja

loobumise asjaolusid käsitlev teave ühtlasi dokumenteerida ning selles on märgitud, et kahtlustatav või süüdistatav isik võib loobumisotsuse tühistada igal ajal kriminaalmenetluse käigus. Kahtlustatavaid ja süüdistatavaid tuleb loobumisotsuse tühistamise võimalusest teavitada. Tühistamine jõustub alates tühistamise otsuse tegemise hetkest.

Märkimisväärses arvus liikmesriikides on olemas õigusaktid, millega reguleeritakse võimalust loobuda õigusest kaitsjale. Viies liikmesriigis pole selliseid õigusakte. Ühes liikmesriigis pole kehtestatud võimalust loobuda õigusest kaitsjale ning kaitse on seega alati kohustuslik.

Kolm liikmesriiki on direktiivi üle võtnud peaaegu sõna-sõnalt, aga üldiselt tuvastati artikli 9 ülevõtmisel palju puudujääke. Artikli 9 lõigete 1 ja 2 nõuded on nõuetekohaselt üle võetud üksnes mõnes liikmesriigis, samas kui paljudes muudes liikmesriikides on esinenud suuri ülevõtmisprobleeme. Sageli on selle põhjus asjaolu, et kahtlustatavatele ja süüdistatavatele esitatav teave ei lähe kaugemale sellest, mida nõutakse direktiivi 2012/13/EL (õiguse kohta saada teavet) asjakohastes sätetes, näiteks ei esitata teavet loobumise tagajärgede kohta. Artikli 9 lõike 3 ülevõtmist võib pidada rahuldavaks üksnes mõnes liikmesriigis.

Kolmes liikmesriigis saavad ainult täiskasvanud loobuda õigusest kaitsjale. Ühes neist liikmesriikidest eristatakse ühtlasi loobumist õigusest seaduslikule esindamisele ja õigusest kaitsjaga konsulteerimisele enne küsitlemist. Kahes liikmesriigis on loobumist käsitlevad õigusaktid seotud üksnes eeskirjadega sellise kaitse kohta, mida käsitatakse neis liikmesriikides „kohustusliku kaitsena“, mis tähendab, et see kaitse pole enam kohustuslik.

3.10. Õigus kaitsjale Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlustes (artikkel 10)

3.10.1. Õigus kaitsjale määrust täitvas liikmesriigis – artikli 10 lõiked 1 ja 2

Direktiivi artikli 10 lõigetes 1 ja 2 on märgitud, et isikul, kelle kohta on antud välja Euroopa vahistamismäärus (edaspidi „tagaotsitav“), on õigus kaitsjale pärast määruse kohast vahistamist määrust täitvas liikmesriigis. Määrust täitvas liikmesriigis peab tagaotsitaval olema õigus kaitsjale põhjendamatu viivituseta pärast temalt vabaduse võtmist ja õigus kohtuda ja suhelda teda esindava kaitsjaga ning tema kaitsjal peab olema õigus viibida menetlustoimingute juures ja neis tõhusalt osaleda. Kui kaitsja osaleb ülekuulamisel, jäädvustatakse see, kasutades asjaomase liikmesriigi õiguse kohast jäädvustamiskorda.

Enamikus liikmesriikides on õigusaktidega ette nähtud osa või kõigi kriminaalmenetlust käsitlevate eeskirjade *mutatis mutandis* kohaldamine. See tähendab, et Euroopa vahistamismääruse asjade puhul kehtivate õiguste sisu vastab nende õiguste sisule, mis kahtlustatavatel ja süüdistatavatel on riiklike kriminaalmenetluste käigus. Viies liikmesriigis on kaitsja kasutamise õigus üle võetud üksnes konkreetsete eeskirjadega, millega reguleeritakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlusi ja milles käsitletakse direktiivis sätestatud õigusi selles kontekstis.

21 liikmesriigis on õigus kaitsjale Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlustes pärast vahistamist selgelt tagatud (direktiivi artikli 10 lõige 1). Neljas liikmesriigis pole seda ajalist aspekti nii ilmselt kindlaks määratud. Paljud liikmesriigid on võtnud nõuetekohaselt üle tagaotsitava isiku kaitsja õiguse viibida ülekuulamise juures (direktiivi artikli 10 lõike 2 punkt c).

Teatavad probleemid tekkisid direktiivi artikli 10 lõike 2 nõuetekohasel ülevõtmisel kriminaalmenetlusi reguleerivate eeskirjade *mutatis mutandis* kohaldamise tõttu. Need probleemid hõlmavad üsna ebamäärast viidet võimalusele võtta kaitsjaga ühendust „kättesaadavate vahendite abil“ ning tagaotsitava ja kaitsja vahelise suhtluse piiramist poole tunniga (vt 3.3.2.1 ja 3.3.3). Kuna kriminaalmenetlusi käsitlevaid eeskirju kohaldati *mutatis mutandis*, võivad erandid õigusest kaitsjale kriminaalmenetluses olla mitmes liikmesriigis kohaldatavad ka Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluste puhul; seda pole direktiivi artikli 10 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud.

3.10.2. Õigus kaitsjale määruse teinud liikmesriigis – artikli 10 lõiked 4 ja 5

Direktiivi artikli 10 lõike 4 kohaselt on tagaotsitaval õigus määrata kaitsja ka määruse teinud liikmesriigis. Selle kaitsja ülesanne on abistada määrust täitvas liikmesriigis asuvat kaitsjat, andes talle teavet ja nõu, et tagaotsitaval oleks võimalik Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses tõhusalt oma õigusi kasutada. Määrust täitva liikmesriigi pädev asutus peab teavitama tagaotsitavat sellest õigusest põhjendamatu viivituseta pärast temalt vabaduse võtmist. Direktiivi artikli 10 lõikes 5 on märgitud, et kui tagaotsitav soovib kasutada õigust määrata kaitsja määruse teinud liikmesriigis ja tal ei ole kaitsjat juba olemas, teavitab määrust täitva liikmesriigi pädev asutus sellest viivitamata määruse teinud liikmesriigi pädevat asutust. Selle liikmesriigi pädev asutus esitab tagaotsitavale põhjendamatu viivituseta teabe, mis aitab tal seal kaitsjat määrata.

Nelja liikmesriigi õigusaktides pole üldse kajastatud tagaotsitavate õigust määrata kaitsja määruse teinud liikmesriigis. Viies liikmesriigis pole selgelt tagatud, et tagaotsitavad saavad selle õiguse kohta teavet põhjendamatu viivituseta (direktiivi artikli 10 lõige 4).

Samuti ei kohaldata sageli direktiivi artikli 10 lõikes 5 sätestatud koostöömehhanismi suhtes erieeskirju. Seitsmes liikmesriigis pole õigusaktides sätestatud nõuet, et kui tagaotsitav, kellel pole määruse teinud liikmesriigis kaitsjat juba olemas, soovib kaitsja määrata, teavitab määrust täitva liikmesriigi pädev asutus sellest viivitamata määruse teinud liikmesriigi pädevat asutust. Peale selle pole kümne liikmesriigi õigusesse üle võetud määruse teinud liikmesriigi pädeva asutuse kohustust esitada tagaotsitavale põhjendamatu viivituseta teave, mis aitab tal seal kaitsjat määrata.

3.10.3. Direktiivis sätestatud muude õiguste *mutatis mutandis* kohaldamine – artikli 10 lõige 3

Vastavalt direktiivi artikli 10 lõikele 3 kohaldatakse artiklites 4, 5, 6, 7 ja 9 sätestatud õigusi *mutatis mutandis* Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluste suhtes. Kui kohaldatakse

artikli 5 lõike 3 kohaselt tehtud erandit, kohaldatakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluste suhtes ka direktiivi artiklit 8.

Enamik liikmesriike viitab oma õigusaktides Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluse kohta kriminaalmenetluse eeskirjadele, millega reguleeritakse kahtlustatavate ja süüdistatavate õigusi. Mõnes liikmesriigis ei hõlma selline *mutatis mutandis* kohaldamine aga selgelt kõiki või osa nõudeid, mis on kehtestatud direktiivi asjakohastes sätetes. See puudutab näiteks õigust lasta kolmandat isikut või konsulaarasutusi vabaduse võtmisest teavitada, õigust suhelda kolmandate isikute ja konsulaarasutustega ning eeskirju kaitsja kasutamise õigusest loobumise kohta.

Kriminaalmenetlust käsitlevate eeskirjade *mutatis mutandis* kohaldamise veel üks tagajärg on, et probleemid direktiivi artikli 10 lõikes 3 osutatud artiklite täielikul ja nõuetekohasel ülevõtmisel võivad mõjutada ka õigusi Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluse korral.

3.11. Õigusabi (artikkel 11)

Direktiivi artiklis 11 on märgitud, et direktiiv ei piira õigusabi käsitlevaid siseriiklikke õigusakte, mida kohaldatakse kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga. Seda valdkonda käsitletakse nüüd ELi õigusaktis: direktiivis (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses [15]. Selle direktiivi artiklis 12 on sätestatud, et liikmesriigid jõustavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 5. maiks 2019.

3.12. Õiguskaitsevahendid (artikkel 12)

Direktiivi artikli 12 lõikes 1 on sätestatud kohustus tagada, et kahtlustataval või süüdistataval isikul oleks kriminaalmenetluses tõhus siseriiklikus õiguses sätestatud õiguskaitsevahend, kui rikutakse tema direktiivist tulenevaid õigusi. See kehtib ka Euroopa vahistamismäärusega seotud menetlustes tagaotsitavate suhtes.

Enamik liikmesriike on selle sätte oma õigusesse nõuetekohaselt üle võtnud. Õiguskaitsevahendid hõlmavad sageli õigust pöörduda edasikaebuse või kaebusega kohtusse või kõrgema instantsi pädeva asutuse poole või võimaldavad muul viisil kehtetuks või tühiseks tunnistada menetlustoimingud, millega rikutakse oluliselt menetluseeskirju ja asjaomaseid õigusi. Samuti võivad liikmesriigid kehtestada eeskirjad tsiviil-, distsiplinaar- või kriminaalvastutuse, hüvitise või avaliku sektori järelevalveorgani (näiteks ombudsmani) sekkumise kohta.

Täpsemalt peavad liikmesriigid seoses õigusega kaitsjale artikli 12 lõike 1 kohaselt tagama, et kriminaalmenetluse raames kahtlustatava või süüdistatava isiku antud selliste ütluste või

[15] ELT L 297, 4.11.2016, lk 1; parandus: ELT L 91, 5.4.2017, lk 40.

tõendite hindamisel, mille saamisel rikuti tema õigust kaitsjale, või juhtudel, kui sellest õigusest erandi tegemine oli lubatud vastavalt artikli 3 lõikele 6, austatakse kaitseõigust ja menetluse õiglust. See ei piira tõendite lubatavust käsitlevate siseriiklike eeskirjade ja süsteemide kohaldamist. Direktiivi selles sättes võetakse arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohast kohtupraktikat, mille puhul rõhutatakse menetluse õigluse tagamist, seades kaitseõiguse tasakaalu uurimise vajadustega. Seda tasakaalu on üksikasjalikumalt kirjeldatud direktiivi põhjenduses 50, kasutades selle otsuse sõnastust, mille Euroopa Inimõiguste Kohtus tegi Salduzi kohtuasjas[16].

Kaitseõiguste rikkumise korral on õiguskaitsevahendid kättesaadavad kõigis liikmesriikides. Mitme liikmesriigi õigusaktid sisaldavad sõnaselgeid eeskirju toimingute tühisuse või tõendite väljajätmise kohta. Enam kui pooltes liikmesriikides viidatakse õiguskaitsevahendeid käsitlevates eeskirjades kaitsja sekkumise puudumisele. Paaris liikmesriigis kohaldatakse selliseid eeskirju selgelt juhtumite suhtes, mille korral oli lubatud teha erand õigusest kaitsjale.

3.13. Haavatavad isikud (artikkel 13)

Direktiivi artikli 13 kohaselt tuleb direktiivi kohaldamisel arvesse võtta haavatavate kahtlustatavate ja haavatavate süüdistatavate isikute erivajadusi.

Liikmesriigid lähenevad direktiivi artikli 13 ülevõtmisele erinevalt. Kõigis liikmesriikides kehtivad erieeskirjad puuetega inimeste ja laste kohta. Mõne sellise õigusnormiga on ette nähtud kaitsja kohustuslik abi kõigi juhtumite puhul või teatavatel lisatingimustel. Muudes siseriiklikes õigusnormides on viidatud asutuste kohustusele selgitada kahtlustatavatele ja süüdistatavatele õigusi või kontrollida, kas nad on neid õigusi tegelikult mõistnud.

4. JÄRELDUSED

Direktiiv võeti vastu eesmärgiga tagada kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute õigus kaitsjale ning suhtlemisõigus pärast vahistamist. Ühiste Euroopa miinimumnõuete kehtestamise kaudu avaldab direktiiv märkimisväärset mõju kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute kaitsele liikmesriikides. Seda sellepärast, et direktiiviga tagatakse põhiõiguste harta artiklites 47 ja 48 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiguste ja tagatiste järjekindlam rakendamine. Sel moel aitab direktiiv parandada vastastikust usaldust liikmesriikide vahel, nagu on ette nähtud teekaardis, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses.

Üldjoontes on direktiiv andnud Euroopa lisaväärtust, parandades kriminaalmenetluses osalevate kodanike kaitset, eriti mõnes liikmesriigis, kus õigus kaitsjale ei olnud varem kõigile kahtlustatavatele ja süüdistatavatele tagatud, eelkõige menetluse varastes etappides. Samuti on nüüd selgelt kehtestatud õigus kaitsjale Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigis.

[16] Euroopa Inimõiguste Kohus, Salduz *vs*. Türgi, kaebus nr 36391/02, eelkõige punkt 55.

Direktiivi mõju liikmesriikidele on erinev, sõltudes riiklikest kriminaalõigussüsteemidest. Käesolevas rakendamisaruandes rõhutatakse, et mitmes liikmesriigis esineb direktiivi oluliste sätetega seoses endiselt probleeme. Eriti kehtib see järgmise puhul:

- direktiivis sätestatud õiguste ulatus;
- võimalike erandite ulatus, eelkõige seoses erandiga õigusest kaitsjale;
- loobumine õigusest kaitsjale ning
- õigus kaitsjale Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigis.

Need puudujäägid võivad mõjutada nõuetekohast rakendamist muude menetlusõigusi käsitlevate direktiivide puhul, eelkõige direktiivi (EL) 2016/1919 puhul, mis käsitleb õigusabi kriminaalmenetluses ja milles tuginetakse direktiivile 2013/48/EL (vt direktiivi (EL) 2016/1919 artikli 2 lõige 1). Liikmesriigid pidid direktiivi (EL) 2016/1919 üle võtma 5. maiks 2019[17].

Hindamine näitas ka, et kuigi praegu puudub vajadus direktiivi muuta, tuleb selle ülevõtmist liikmesriikide õigusesse ja praktilist rakendamist veelgi parandada. Komisjon hindab jätkuvalt, kas liikmesriigid järgivad direktiivi, ja võtab kõik asjakohased meetmed, et tagada direktiivi sätete järgimine kogu Euroopa Liidus.

[17] Parandus: ELT L 91, 5.4.2017, lk 40.