EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 23.02.2005
KOM(2005) 63 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

mis põhineb nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse (Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta) artiklile 34

{SEK(2005) 267}

1. MEETOD

Vastavalt nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse (Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta)[1] artiklile 34 esitab komisjon käesoleva aruande, milles hindab kõnealuse õigusakti kohaldamist (edaspidi „raamotsus“). Hindamine on oluline, sest vahistamismäärus on vastastikuse tunnustamise põhimõtte kõige tähtsam ja sümboolsem kohaldamismeede.

Komisjon võttis käesoleva aruande hindamiskriteeriumiteks ühelt poolt üldkriteeriumid, mida tavaliselt kasutatakse raamotsuse rakendamise hindamisel (kasulikkus, selgus ja õiguskindlus, täielik kohaldamine, ülevõtmistähtaja järgimine)[2] ja teiselt poolt konkreetsed vahistamismäärusega seotud kriteeriumid, mis on peamiselt selle kohtulik iseloom, mõjusus ja kiirus.

Käesoleva aruande koostamisel toetub komisjon peamiselt vahistamismääruse rakendamiseks kasutatavatele siseriiklikele sättetele sellisena, nagu liikmesriigid nende teksti talle edastasid (artikkel 34 lõige 2), ja nõukogu edastatud lisateabele (artikkel 34 lõige 3), eriti vastustele, mis liikmesriigid on andnud nõukogu eesistujariigi saadetud küsimustikus.[3]

Lisaks püüdis komisjon täiendada oma käsutuses olevat teavet, kasutades ühelt poolt vastuseid Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku küsimustikule, mis hõlmas vahistamismääruse kohaldamist kuni 1. septembrini 2004, ning pidades teiselt poolt dialoogi selleks otstarbeks määratud siseriiklike kontaktisikutega. Siiski mõjutasid käesoleva aruande ja selle lisa sisu mitmed viivitused ja edastatud teabe puudulikkus, saadud teabe kvaliteedi kõikuvus ning uuritava ajavahemiku lühidus.[4]

2. HINDAMINE

2.1. Peamiselt õigusasutustevaheliseks muutunud üleandmismenetlus liikmesriikide vahel

2.1.1. Pärast esialgset hilinemist nüüd peaaegu täielikult rakendatud

24 liikmesriiki rakendasid vahistamismäärust hilinemisega, mis ulatus kuni 8 kuuni (CZ, DE). Vaid pooled järgisid kehtestatud tähtaega (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). See viivitus tõi kaasa ajutisi raskusi.

Siiski olid kõik liikmesriigid võtnud raamotsuse üle 1. novembriks 2004, v.a Itaalia, kus seda arutatakse endiselt parlamendis. Mitmed liikmesriigid pidid vaatama läbi oma põhiseadused. Kõik liikmesriigid võtsid vastu spetsiaalsed õigusaktid. Ometi loobusid teatavad riigid (eelkõige DK ja EE) teatavate sätete puhul siduvatest eeskirjadest, mis ei ole kooskõlas õiguskindluse nõudega.

---

1 EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.
2 KOM(2001)771, 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96, 10.10.2003 ja COPEN 94, 26.7.2004.
4 SEK(2005)267

Alates 1. jaanuarist 2004 kasutavad tegelikkuses omavahel vahistamismäärust 8 liikmesriiki; laienemiskuupäevaks oli selliste liikmesriikide arv 16 ning alates 14. jaanuarist 2005, mil seda hakati kohaldama Tšehhis, on neid kokku 24.

2004. aastal vahetas vahistamismäärus järk-järgult välja liikmesriikidevahelise väljaandmise ning näib viimast arvuliselt isegi ületavat. Üksikud liikmesriigid kehtestasid sellele ajalisi või sisulisi piiranguid. Esimesel puhul kohaldasid teatavad liikmesriigid ajalist piirangut vastavalt raamotsusele alates selle vastuvõtmisest, jättes viimase kohaldamata tegude suhtes, mis olid sooritatud enne kindlaksmääratud kuupäeva (artikkel 32 / FR, IT, AT). Samas otsustasid mõned kohaldada sellist piirangut vastuolus raamotsusega ja seda nii menetluse (artikkel 32 / CZ, LU, SI) kui piiramise sisu (CZ, LU) või isegi jõustumiskuupäeva suhtes (CZ). On oht, et teised liikmesriigid lükkavad tagasi väljaandmistaotlused, mida nad seni jätkuvalt esitavad.

Samuti on oma kohustusi rikkunud sellised liikmesriigid, kes on vähendanud sisulist rakendusala kas seoses miinimumkaristustega (artikkel 2 / NL, AT, PL; artikkel 4 lõige 7 punkt b / UK) või siis teatavate süüteo liikide puhul, mille suhtes nad viisid uuesti sisse (artikkel 2 / BE, PL, SI) või kavandavad sisse viia (EE, EL, FR) teo mõlemapoolse süüteoks tunnistamise kontrolli. Praeguses etapis ei ole erilisi raskusi loetelu ülevõtmisega, mis koosneb 32 süüteo liigist, mille suhtes on tühistatud teo mõlemapoolse süüteoks tunnistamise nõue. On kahetsusväärne, et teatavad liikmesriigid leidsid, et kõnealune loetelu ei hõlma süüteokatset ega süüteole kaasaaitamist (artikkel 2 / EE, IE).

2.1.2. Peamiselt õigusasutustevaheliseks muutunud üleandmismenetlus

Vastavalt raamotsusele (artikkel 1 lõige 1) on liikmesriikidevaheline isikute üleandmine muutunud täielikult õigusasutustevaheliseks menetluseks. Seda kinnitab näiteks asjaolu, et enamik liikmesriikides on menetluse erinevates etappides lubatud **õigusasutustevahelised otsekontaktid** (artikkel 9 lõige 1 ja artiklid 15 ja 23). Teatavad liikmesriigid on määranud õigusasutustena täitevorgani, mis on pädev kõikides (artikkel 6 / DK) või osades küsimustes (EE, LV, LT, FI, SE).

Vaid vähesed riigid on valinud raamotsusega lubatud võimaluse määrata **keskasutus**, kellel on ainukesena õigus edastada vahistamismäärusi (artikkel 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Siiski on kahetsusväärsed juhtumid, kus keskasutustele antud volitused lähevad kaugemale kui raamotsuses ettenähtud abistav roll (EE, IE).

2.1.3. Järk-järguline ühendamine üleandmist reguleeriva ühendusvälise korraga

Kui liikmesriikidevaheline isikute üleandmine on nüüd peamiselt reguleeritud vahistamismäärusega, siis liidu süsteemi ühendamine rahvusvaheliste eeskirjadega on aeglasem (artikkel 21 / MT; artikkel 28 lõige 3 / LT).

Kõik liikmesriigid ei ole veel oma uuest korrast Euroopa Nõukogule teatanud (13. detsembri 1957. [5]aasta väljaandmise Euroopa konventsiooni artikkel 28). See puudus peaks siiski peagi kõrvaldatama.

[5] Council conclusions, 2-3.10.2003, Point A/5

2.2. Tõhusam, kiirem ja põhiõigusi austav menetlus

2.2.1. Üleandmised, millega nõustutakse kergemini

Et tagada vahistamismääruse suurem tõhusus, on raamotsuses piiratud juhtude arv, mil liikmesriikidevahelisest üleandmisest võib keelduda, kõrvaldades poliitilistel kaalutlustel tehtud otsused. Üldiselt on raamotsuses sätestatut järgitud. Ajutiselt on vahistamismääruse tõhusust võimalik hinnata 2603 väljastatud vahistamismääruse, 653 kinnipeetud isiku ja 104 üleantud isiku alusel 2004. aasta septembri seisuga. Lisaks tuleb mainida, et vahistamismääruse täitmisest keeldumised moodustavad esitatud vahistamismääruste koguarvust vaid väikese osa. Tegelik olukord osutub kindlasti paremaks võrreldes esialgsete andmetega, sest need põhinevad vaid kahekümne riigi avaldustel.

Erinevad liikmesriigid on raamotsusest võtnud üle vastavalt 3–10 Euroopa vahistamismääruse täitmata jätmise kohustuslikku alust. Kõik liikmesriigid on võtnud üle kolm vahistamismääruse **täitmata jätmise kohustuslikku alust**, v.a mõned erandid (artikkel 3 lõige 1 / NL, UK) või puudused (artikkel 3 lõige 1 /DK, IE; artikkel 3 lõige 2 / IE, UK). Kuid seitsme vahistamismääruse täitmata jätmise vabatahtliku aluse ülevõtmise puhul on tulemused sõltuvalt liikmesriigist erinevad, sest teatavad riigid on võtnud nendest üle vaid osa või jätnud oma õigusasutustele rohkem otsustamisruumi, teised seevastu on muutnud kõik need alused kohustuslikuks. Kuigi selline variant on põhimõtteliselt võimalik, v.a kui kohtupraktika näitab vastupidist[6] (artikkel 4 lõige 3), on see küsitav, kui see kohustab vahistamismääruse täitmise asemel täitevõigusasutust esitama ise süüdistuse, samas kui süüdistus on juba esitatud vahistamismääruse välja andnud riigis (artikkel 4 lõige 2).

Siseriiklikud erinevused tulenevad ka sellest, et kõik riigid ei nõua, et mandaadi täitmiseks oleks rahuldatud kolm raamotsuses sätestatud **eritagatist**. Ja isegi kui seda nõutakse, on teatavad liikmesriigid kehtestatud lisatingimused (artikkel 5 lõige 1 / MT, UK; artikkel 5 lõige 3 / NL). Lisaks tundub, et tegelikult nõuavad teatavad asutused tagatisi, mida ei ole vormis sätestatud, või keelduvad üleandmisest isegi juhul, kui kõik tagatised on olemas.

Oma riigi kodanike üleandmine, mis on raamotsuse suurim uuendus, toimib juba praegu, välja arvatud raamotsuses sätestatud erandjuhtudel (artikkel 33 / AT). Enamik liikmesriikidest on otsustanud siiski kehtestada tingimuse, et oma riigi kodanike suhtes tehtud karistusotsus viiakse täide nende territooriumil (artikkel 4 lõige 6 ja artikkel 5 lõige 3), v.a teatavatel erandjuhtudel (IE, SK, UK). Enamik liikmesriike on otsustanud kohelda oma kodanikke ja nende riigis elavaid isikuid võrdselt.

Siiski ei ole kõik probleemid lahendatud. Kahjuks nähtub komisjoni andmetest, et teatavad õigusasutused keelduvad oma riigi kodanike suhtes välja antud vahistamismäärust täitmast, tuues põhjuseks õigusasutuste pädevuse (artikkel 4 lõige 2 ja artikkel 4 lõige 7), jättes aga samas ise menetluse lõpuni viimata. Üks liikmesriik viis sisse mõlemapoolsusklausli ja karistuse muutmise tingimuse (artikkel 4 lõige 6 /

---

6 *Gozutok* (C – 187/01) ja *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

CZ). Samuti leidis üks teine liikmesriik, et tal on vaja oma kodanike suhtes viia uuesti sisse teo mõlemapoolse süüteoks tunnistamise süstemaatiline kontroll ning seada oma kodanike üleandmise puhul tingimuseks, et nad võivad viimaste suhtes tehtud karistust muuta (artikkel 5 lõige 3 / NL). Kuid seda tingimust, mis oli lubatud 21. märtsi 1983. aasta konventsioonis kohtulikult karistatud isikute üleandmise kohta, ei ole raamotsusesse üle võetud. Pealegi saab võtta kõnealuse konventsiooni õiguslikuks aluseks vaid juhul, kui teises riigis tehtud kohtuotsuse täitmist on juba alustatud; tavaliselt ei ole seda veel toimunud hetkeks, kui kohtuotsuse täitmise eesmärgil antakse välja vahistamismäärus.

Lõpuks teevad murelikuks raamotsuses sätestamata aluste sisseviimine. Siinkohal ei peeta silmas tuginemist *ne bis in idem* põhimõttele kui keeldumise lisaalusele Rahvusvahelise Kriminaalkohtu ees. Sellega on teatavad liikmesriigid püüdnud täita raamotsuse lünka. Samuti ei peeta silmas osutamist põhiõiguste rikkumisele (artikkel 1 lõige 3) või diskrimineerimise (põhjendused 12 ja 13) kui keeldumise otsesele alusele, mille on kaks kolmandikku liikmesriikidest selgesõnaliselt, kuigi erineval kujul, ette näinud. Olgugi, et need alused on õiguspärased, välja arvatud juhul, mil need lähevad raamlepingus sätestatust kaugemale (EL, IE, CY), tuleks liidus neid kasutada vaid erandkorras. Veelgi olulisem oleks tuua esile selliste keeldumisaluste kehtestamist, mis on raamotsusega vastuolus (artikkel 3 / DK, MT, NL, PT, UK), nagu poliitilised kaalutlused, riigi julgeolekuga või asja põhjaliku uurimisega seotud põhjused.

2.2.2. Võimalikult kiiresti teostatavad üleandmised

Vahistamismääruse menetlemise aeg ei saa lüheneda mitte ainult tänu sellele, et tegemist on üksnes õigusasutustevahelise menetlusega, vaid põhineb ühtsel vormil, edastamisvahendite rohkusel ja kindlaksmääratud menetlustähtaegadel. Liikmesriigid on need punktid üldiselt nõuetekohaselt üle võtnud. Esialgsete hinnangute kohaselt on taotluste täitmiste keskmine kestus lühenenud tänu raamotsuse jõustumisele 9 kuult 43 päevani. Seejuures ei ole arvestatud sagedasi juhtumeid, kus asjaomane isik on enda üleandmisega nõus ning mille tulemusena langeb keskmine kestus 13 päevani.

Kõik liikmesriigid (v.a MT ja UK) on võtnud otse üle **ühtse vormi** ning kehtestanud mitmed võimalikud **edastamisviisid**. Siin seisneb raskus selles, et raamotsuses ei ole ette nähtud anda Interpoli märkele, erinevalt SIS märkest (artikkel 9 lõige 3), eelvangistuse taotlusega samaväärset mõju. Kuni teise Schengeni infosüsteemi (SIS II) elluviimiseni, võib iga liikmesriik olukorda parandada siseriikliku sättega.

Lisaks on nõuded seoses vahistamismääruste kättesaamistähtaegadega alates vahistamisest (2–40 päeva), tõlgetega (lubatud üks kuni neli keelt) ja kinnitamisviisidega (alates originaali nõudest kuni tavalise faksini) riigiti väga erinevad. Kõnealused erinevused põhjustavad praktikas viivitusi üleandmistel või isegi nende luhtumisi.

Teatavad liikmesriigid on kehtestanud tingimusi, mida ei ole raamotsusega sätestatud, nagu kohustus lisada vormile andmeid või dokumente, mida seal ei ole nõutud (artikkel 8 lõige 1 / CZ, MT), või esitada iga süüteo kohta eraldi vahistamismäärus (IE). Need probleemid peaksid siiski järk-järgult lahenema tänu igas liikmesriigis kasutatavate tavade ühtlustamisele ja teistes riikides kasutatavate

süsteemide paremale tundmaõppisele. Sellele aitab kaasa ka olemasolevate märgete täieulatuslik läbivaatamine, turvaliste edastamisviiside laiendamine (SIS II) ning üleüldine vastastikuse usalduse kasv. Samuti on laienenud liidus lihtsam töötada, kui liikmesriigid aktsepteerivad muid keeli peale nende riigis kasutatavate keelte.

Erinevalt väljaandmismenetlusest on vahistamismääruse täitmise puhul määratud kindlaks **tähtajad** (artiklid 17 ja 23). Üldiselt on liikmesriigid täitnud selles valdkonnas oma kohustused. Tundub, et tegelikkuses toimuvad üleandmised sätestatud tähtaegade jooksul.

Edasikaebamiste puhul ei ole teatavad liikmesriigid sätestanud oma kõrgema astme kohtutele tähtaegu (CZ, MT, PT, SK, UK) või on kehtestanud menetlustele maksimaalse tähtaja, mis ületab 60 päevase normaaltähtaja (BE) või isegi 90 päeva piiri (FR). Siinkohal tuleb märkida, et siseriiklik appelatsiooni esitamine ei ole iseenesest erandlik asjaolu (artikkel 17 lõige 7). Kuigi suurte viivitustega juhtumite arv on siiani olnud väike ja nendest on Eurojustile teatatud, on siiski veel liiga vara nende põhjal järeldusi teha.

2.2.3. Isikute põhiõiguste arvestamine üleandmise käigus

Kuigi vahistamismäärus on väljaandmismenetlusega võrreldes tõhusam ja kiirem, peab see olema samamoodi täielikult kooskõlas isiku põhiõigustega. Erinevalt teatavatest liikmesriikidest ei ole nõukogu kavatsenud muuta põhiõiguste austamise üldtingimust rikkumise puhul otseseks keeldumisaluseks. On iseenesest mõistetav, et õigusasutus võib keelduda vahistamismääruse täitmisest, kui ta leiab, et menetlusega rikutakse Euroopa Liidu lepingu artiklit 6 ja liikmesriikide ühtseid põhiõiguslikke põhimõtteid. Selline olukord peaks jääma erandlikuks süsteemis, mis põhineb vastastikusel usaldusel.

Kõik liikmesriigid on võtnud tervikuna üle raamotsuse sätted **tagaotsitava õiguste** (artikkel 11) kohta; üksikasjades on see riigiti erinev, eriti nõusoleku avaldamise küsimustes. On ka üksikuid puudusi, mis on eelkõige seotud ebatäpsustega menetluses (artikkel 13 / DK, LV, PL, PT; artikkel 14 / DK). Lõpuks tuleb märkida, et vahistamismäärusega seotud lihtsustumisest saavad kasu ka asjaomased isikud, kes on tegelikkuses enda üleandmisega nõus rohkem kui pooltel registreeritud juhtumitest.

Et vahistamismäärust hinnata seoses põhiõiguste tagamisega, tuleb võrrelda praegust olukorda varasema olukorraga. Siinkohal tuleb tuua välja mitmeid positiivseid külgi. Raamotsus on täpsem ***ne bis in idem*** põhimõtte suhtes. Kõnealuse raamotsusega on kindlustatud õigus õigusabile (artikkel 11 lõige 2, artikkel 13 lõige 2, artikkel 27 lõige 3 ja artikkel 28 lõige 2), õigus uurida isiku eelvangistuse asjakohasust (artikkel 12) ning õigus karistuse vähendamiseks **vahi all pidamise kestuse** võrra (artikkel 26). Üldisemalt aitab vahistamismäärus tänu oma kiirele täitmisele kaasa paremale „mõistliku tähtaja“ järgimisele. Tänu tõhususele, eriti teiste liikmesriikide kodanike üleandmise saavutamisel, on lihtsam teha otsuseid isikute ajutise vabastamise kohta, sõltumata nende isikute elukohast Euroopa Liidus (artikkel 12).

3. JÄRELDUS

Hoolimata silmnähtavatest esialgsetest viivitustest, toimib Euroopa vahistamismäärus praegu enamikel ettenähtud juhtudel. Sellel näib olevat positiivne mõju, kõik olemasolevad näitajad on positiivsed nii kohtuliku kontrolli, tõhususe kui ka kiiruse puhul, austades samas põhiõigusi.

Üldise edu tõttu ei tohiks aga lasta silmist neid pingutusi, mida tuleb veel teha nii Itaalial kui teatavatel liikmesriikidel raamotsuse täielikuks täitmiseks (eriti CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK) kui ka liidul, et kaotada teatavad puudused õigusaktides.

Käesolev aruanne on ajutine, sest see on koostatud varajases etapis; seda tuleb täiendada, eelkõige pärast süsteemsema teabe saamist. Komisjon jätab endale õiguse esitada ettepanekuid raamotsuse muutmiseks (artikkel 34 lõige 3) pärast pikemaajalist kogemust.