



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 25. veebruar 2014
(OR. en)**

6943/14

**COPEN 68
EUROJUST 46
EJN 34**

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	5. veebruar 2014
Saaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2014) 57 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Raamotsuste 2008/909/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta otsuste suhtes, millega määratakse vabadusekaotuslikud karistused või vabadust piiravad meetmed), 2008/947/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite suhtes) ja 2009/829/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivsete võimaluste suhtes) rakendamine liikmesriikides

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2014) 57 final.

Lisatud: COM(2014) 57 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.2.2014
COM(2014) 57 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Raamotsuste 2008/909/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta otsuste suhtes, millega määratakse vabadusekaotuslikud karistused või vabadust piiravad meetmed), 2008/947/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite suhtes) ja 2009/829/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivsete võimaluste suhtes) rakendamine liikmesriikides

{SWD(2014) 34 final}

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Raamotsuste taustteave: ühtne ja vastastikku täiendav õigusaktide pakett.....	4
3.	Rakendamise olukord ja üle võtmata jätmise tagajärjed.....	5
4.	Esitatud ülevõtmisaktide esialgne hindamine	6
4.1.	Asjaomase isiku osatähtsus üleandmisprotsessis	6
4.2.	Vastastikuse usalduse põhimõte: tavaliselt ei toimu ühegi karistuse kohandamist	7
4.3.	Hilisemad otsused: erinevused karistuste täideviimisel	8
4.4.	Kohustus üleandmist aktsepteerida, välja arvatud juhul, kui on põhjust keelduda.....	8
4.5.	Tähtajad.....	9
4.6.	Raamotsuste ja Euroopa vahistamismääruse seos.....	9
4.7.	Avaldused üleminekusätete kohta.....	10
5.	Uus õiguslik keskkond, et tagada kolmanda samba õigusaktide kohaldamine praktikas	10
6.	Järeldused.....	11

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Raamotsuste 2008/909/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta otsuste suhtes, millega määratakse vabadusekaotuslikud karistused või vabadust piiravad meetmed), 2008/947/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite suhtes) ja 2009/829/JSK (vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivsete võimaluste suhtes) rakendamine liikmesriikides

1. SISSEJUHATUS

Vastastikusel usaldusel põhinevas Euroopa ühises õigusruumis on EL võtnud meetmeid tagamaks, et mitteresidente, kelle suhtes on algatatud kriminaalmenetlus, ei koheldaks residentidest erinevalt. See on eriti oluline, kuna teistes liikmesriikides viibib vangistuses arvukalt ELi kodanikke.

Seetõttu võttis EL 2008. ja 2009. aastal vastu kolm üksteist täiendavat raamotsust, mille ülevõtmise tähtjad on möödas.

- Nõukogu raamotsus 2008/909/JSK¹ vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kriminaalasjades tehtud otsuste suhtes, millega määratakse vabadusekaotuslikud karistused või vabadust piiravad meetmed (edaspidi „kinnipeetavate üleandmise raamotsus”), tuli rakendada 5. detsembriks 2011. Ühest küljest võimaldatakse selles liikmesriigil pöörata täitmisele mõne teise liikmesriigi määratud vanglakaristus isiku suhtes, kes jääb esimesse liikmesriiki. Teisest küljest luuakse sellega süsteem süüdimõistatud kinnipeetavate üleandmiseks liikmesriiki, mille kodakondsus neil on või kus on nende alaline elukoht (või muusse liikmesriiki, millega neil on tihedad sidemed), et nad kannaksid seal oma vanglakaristust.
- Nõukogu raamotsus 2008/947/JSK² vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kohtuotsuste ja vangistuse tingimisi kohaldamata jätmist käsitlevate otsuste suhtes, et teostada tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite järelevalvet (edaspidi „karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsus”), tuli rakendada 6. detsembriks 2011. Seda kohaldatakse mitmete vabaduskaotusliku karistuse alternatiivide ja ennetähtaegset vabastamist hõlbustavate meetmete (näiteks kohustus mitte siseneda teatavatesse paikadesse, teha üldkasulikke tööd või elukoha, koolituse või kutsealase tegevusega seotud juhised) suhtes. Karistusest tingimisi vabastamise otsus või muu alternatiivne karistus võidakse viia täide muus liikmesriigis, kui asjaomane isik on sellega nõus.
- Nõukogu raamotsus 2009/829/JSK³ vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta järelevalvemeetmete rakendamise otsuste kui kohtueelse

¹ Nõukogu raamotsus 2008/909/JSK, vastu võetud 27. novembril 2008 (ELT L 327, 5.12.2008, lk 27).

² Nõukogu raamotsus 2008/947/JSK, vastu võetud 27. novembril 2008 (ELT L 337, 16.12.2008, lk 102).

³ Nõukogu raamotsus 2009/829/JSK, vastu võetud 23. oktoobril 2009 (ELT L 294, 11.11.2009, lk 20).

kinnipidamisega seotud alternatiivse võimaluse suhtes (edaspidi „Euroopa järelevalvemeetmete raamotsus”) tuli rakendada 1. detsembriks 2012. Selles käsitletakse ajutist vabastamist kohtueelsel etapil. See võimaldab kanda mittevabaduskaotusliku järelevalvemeetme (näiteks kohustus viibida kindlaksmääratud kohas või kohustus ilmuda kindlaksmääratud aegadel konkreetsesse asutusse) üle liikmesriigist, kus mitteresidenti kahtlustatakse õigusrikkumise toimepanemises, liikmesriiki, kus ta elab. See lubab kuni kohtuistungi toimumiseni kohaldada kahtlustatava suhtes järelevalvemeedet tema koduliikmesriigis, selle asemel, et teda kohtueelselt vahi all hoida.

Arvukate vastuste hindamine komisjoni 2011. aasta juunis avaldatud rohelisele raamatule ELi kriminaalõiguse kohaldamisest kinnipidamise valdkonnas⁴ näitas, et raamotsuste nõuetekohane ja õigeaegne rakendamine peaks olema absoluutne prioriteet.

Käesoleva aruande eesmärk on seega kahetine: esiteks hinnata raamotsuste rakendamise hetkeseisu seoses komisjoni volitustega alustada 1. detsembril 2014. aastal rikkumismenetlust⁵; ja teiseks koostada komisjonile juba laekunud riiklike ülevõtmisõigusaktide esialgne hinnang.

2. RAAMOTSUSTE TAUSTTEAVE: ÜHTNE JA VASTASTIKKU TÄIENDAV ÕIGUSAKTIDE PAKETT

Igal aastal süüdistatakse kümneid tuhandeid ELi kodanikke väidetavates kuritegudes või mõistetakse neid süüdi mõnes teises Euroopa Liidu riigis. Väga tihti nõuavad kriminaalkohtud mitteresidentide vahistamist, kuna kardetakse, et nad ei ilmu kohtuistungile. Riigis alaliselt elava kahtlusala puhul kasutatakse tihti samas olukorras vähem rangeid järelevalvemeetmeid, näiteks kohustus ilmuda korrapäraselt politseiyaoskonda või riigist lahkumise keeld.

Raamotsuseid tuleb käsitleda ühtsete ja üksteist vastastikku täiendavate õigusaktide paketina, milles käsitletakse ELi kodanike kinnipidamist mõnes teises liikmesriigis ja millega püütakse piirata kohtueelset kinnipidamist või lihtsustada kinnipeetavate sotsiaalset rehabiliteerimist piiriüleses kontekstis. Tegevuslikud seosed on olemas nii kolme raamotsuse kui ka raamotsuste ja Euroopa vahistamismääruse⁶ vahel.

Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse nõuetekohane rakendamine kõigis liikmesriikides võimaldab isikutel, kelle suhtes Euroopa vahistamismäärust kohaldatakse, pöörduda teises liikmesriigis toimuvat kohtuistungit oodates kiiresti tagasi oma elukohariiki. Sellega saaks pärast Euroopa vahistamismääruse täitmist ja enne kohtuistungi tegelikku toimumist vältida pikka kohtueelset kinnipidamist võõras riigis. Samuti julgustaks *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse* nõuetekohane rakendamine kohtunikke määrama vangistuse asemel alternatiivseid mõjutusvahendeid, mis pööratakse täitmisele välisriigis, kui nad võivad olla kindlad, et isikut jälgitakse nõuetekohaselt teises liikmesriigis.

⁴ KOM(2011) 327 (lõplik). http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Üleminekuajavahemiku lõppemine Lissaboni lepingu protokollis 36 kohaselt (vt 5. jaotis).

⁶ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (Euroopa vahistamismäärus), EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.

Ka *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse* ja *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse* vahel on seos. Kui süüdistatav isik on *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse* alusel juba kohtueelses etapis tagasi saadetud ja ta on näidanud, et ta vastab talle kohtueelses etapis seatud tingimustele, siis kaldub kohtunik loomulikult rohkem kohtujärgselt välisriigis täitmisele pööratava alternatiivse mõjutusvahendi määramise poole (vangistuse asemel).

Lisaks sätestatakse *kinnipeetavate üleandmise raamotsuse* artiklis 25 seos *Euroopa vahistamismäärusega*. See säte võimaldab koos *Euroopa vahistamismääruse* artikli 4 lõikega 6 ja artikli 5 lõikega 3 liikmesriigil keelduda välja andmast oma kodanikke või riigis elukohta omavaid isikuid või riigis viibivaid isikuid, kui liikmesriik kavatseb kohaldada vanglakaristust vastavalt *kinnipeetavate üleandmise raamotsusele*.

Kõnealuse õigusaktide paketi võimaluste täielik kasutamine eeldab raamotsuste nõuetekohast ülevõtmist siseriiklikesse õigusaktidesse.

3. RAKENDAMISE OLUKORD JA ÜLE VÕTMATA JÄTMISE TAGAJÄRJED

Käesoleva aruande koostamise ajal ei olnud *kinnipeetavate üleandmise raamotsust* üle võtnud 10 liikmesriiki, *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsust* 14 liikmesriiki ja *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsust* 16 liikmesriiki, vaatamata sellele et rakendamise kuupäevast on möödunud kaks aastat või aasta. Komisjon on saanud riiklike ülevõtmisaktide kohta teatiseid vaid järgmistelt liikmesriikidelt:

- *kinnipeetavate üleandmise raamotsus*: **DK, FI, IT, LU ja UK** ning pärast rakendamise tähtaega järgmistelt riikidelt: **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI ja SK**;
- *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsus*: **DK ja FI** ning pärast rakendamise tähtaega järgmistelt riikidelt: **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI ja SK**;
- *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsus*: rakendamise tähtajaks järgmistelt riikidelt: **DK, FI, LV ja PL** ning pärast rakendamise tähtaega esitasid teatise **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI ja SK**;

Ühtegi teatist ei ole esitanud järgmised liikmesriigid⁷:

- *kinnipeetavate üleandmise raamotsus*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT ja SE**;
- *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsus*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE ja UK**;
- *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsus*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE ja UK**;

⁷

Mõned liikmesriigid teatasid komisjonile, et asjaomaseid riiklikke õigusakte valmistatakse ette. Siiski ei võtnud ükski kõnealustest liikmesriikidest õigusakte vastu ega teavitanud sellest komisjoni enne 2013. aasta oktoobrit.

Komisjoni talituste töödokumendile on lisatud raamotsuste rakendamise olukorda kirjeldav tabel ja liikmesriikide sellel teemal tehtud avaldusi sisaldav tabel.

Liikmesriigid peavad kõnealused raamotsused üle võtma nagu kõik muud ELi õigustiku elemendid. Raamotsused on saavutatava tulemuse osas liikmesriikide jaoks siduvad, aga iga riik peab ise valima rakendamise viisi ja meetodi. Raamotsustel ei ole vahetut õigusmõju. Samas kehtib Euroopa Liidu lepingu VI jaotise alusel vastu võetud raamotsuste suhtes ühetaolise tõlgendamise põhimõte⁸.

Raamotsuste rakendamata jätmine mõnes liikmesriigis põhjustab suuri probleeme, sest raamotsused nõuetekohaselt rakendanud liikmesriigid ei saa siis kasu neis sisalduvatest koostööd reguleerivatest sätetest suhtes liikmesriikidega, kes ei ole raamotsuseid õigel ajal rakendanud. Õigusruumi nurgakivi moodustava vastastikuse tunnustamise põhimõte eeldab vastastikust ülevõtmist. See ei saa toimida, kui vahendeid ei ole korralikult rakendatud mõlemas liikmesriigis. Selle tulemusena peavad raamotsused õigeaegselt rakendanud liikmesriigid koostöös nende liikmesriikidega, kes neid raamotsuseid rakendanud ei ole, kohaldama jätkuvalt ELis vahistatud isikute suhtes või kohtuotsuste ülekandmisel teise liikmesriiki Euroopa Nõukogu vastavaid konventsioone.

4. ESITATUD ÜLEVÕTMISAKTIDE ESIALGNE HINDAMINE

Ekspertide ja liikmesriikide esindajate koosolekul selgus, et mõnede teemadele ja õigussätetele tuleb rohkem tähelepanu pöörata. Seda kinnitas ka komisjonile juba laekunud rakendamist puudutavate õigusaktide esialgne analüüsimine.

Käesolevas aruandes keskendutakse seega valitud artiklitele, mis on kesksel kohal raamotsuste eesmärke silmas pidades. Kuna aruandes käsitletakse kolme raamotsust, siis on artiklid rühmitatud sisu järgi.

Kuna see on alles esialgne hindamine, on veel vara teha üldisi järeldusi rakendamise kvaliteedi kohta. Samuti ei ole väga paljud liikmesriigid siiani täitnud oma kohustust raamotsused üle võtta.

Lisaks on liikmesriikidel seni vähe praktilisi kogemusi raamotsuste kohaldamise kohta. Käesoleva aruande koostamise ajaks oli komisjon saanud piiratud hulgal teavet raamotsuste praktilise kohaldamise kohta kolmes liikmesriigis (BE, FI ja NL). Need arvud näitavad, et *kinnipeetavate üleandmise raamotsust* juba kohaldatakse, aga *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse* ning *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse* kohaselt ei ole veel üleandmisi tehtud.

Esile tuleks tuua nende liikmesriikide pingutused, kes rakendasid raamotsused õigeaks ajaks, ja nende liikmesriikide kohta esitatud märkuste puhul tuleks lähtuda sellest, et komisjoni eesmärgiks on anda abi rakendamisprotsessis.

⁸

Vt ELi Kohtu 16. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-105/03: Pupino.

4.1. Asjaomase isiku osatähtsus üleandmisprotsessis

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 6, karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse artikkel 5 ning Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artikkel 9)

Kuna raamotsuste juhtiv põhimõte on sotsiaalse rehabiliteerimise tähtsus, tuleb liikmesriikide rakendusaktides tagada, et üleandmise otsustes konsulteeritakse nõuetekohaselt asjaomase isikuga.

Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikliga 6 nähakse siiski ette teatatavatel asjaoludel üleandmise võimalus ilma süüdimõistetu nõusolekuta. Kuna tegemist on uuendusega võrreldes Euroopa Nõukogu 1983. aasta konventsiooniga,⁹ siis on oluline, et liikmesriigid selle sätte nõuetekohaselt üle võtaksid. Rakendusaktides tuleks sätestada süüdimõistatud isiku üleandmise võimalus ilma tema nõusolekuta ainult nimetatud artiklis osutatud kolme liiki piiratud asjaolude korral. Neis tuleks sätestada vähemalt süüdimõistatud isiku arvamuse arvesse võtmine (kui ta asub endiselt väljaandjariigis), süüdimõistatud isikule teabe andmine; pädevate asutuste vaheline konsulteerimine ning täidesaatva riigi asutuste võimalus anda põhjendatud arvamus.

Liikmesriikide rakendusaktide esialgsest analüüsist selgub, et neis ei ole sageli selgesõnaliselt väljendatud kohustus isikut teavitada ja anda talle võimalus avaldada oma arvamust, mida tuleks arvesse võtta.

Karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse kohaselt tuleb alati küsida süüdimõistatud isiku nõusolekut, välja arvatud juhul, kui isik on pöördunud tagasi täidesaatvasse riiki, mille puhul eeldatakse, et ta on sellega nõus. See on oluline, kuna raamotsust ei saa kasutada asjaomase isiku tahte vastaselt. Seda saab kohaldada alles siis, kui isik on juba väljaandjariigis vabaks lastud ja ta tahab vabana oma kodumaale naasta ning on valmis tegema järelevalveasutustega koostööd. Sama kehtib ka *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse* kohta, milles käsitletakse kohtueelset etappi, mil isikut peetakse veel süütuks.

Komisjon hindab, kas liikmesriigid on oma rakendusaktides ette näinud tõhusa menetluse süüdimõistetu rolli reguleerimiseks üleandmisprotsessis.

4.2. Vastastikuse usalduse põhimõte: tavaliselt ei toimu ühegi karistuse kohandamist

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 8, karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse artikkel 9 ning Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artikkel 13)

Oluline on leida õige tasakaal algselt määratud kohtuotsuse ja liikmesriikide õiguslike traditsioonide vahel, et vältida raamotsuste toimimist takistavate konfliktide tekkimist. Kuna raamotsused põhinevad teise liikmesriigi õigussüsteemi vastastikusel usaldamisel, siis tuleks väljaandjariigi kohtuniku otsusest kinni pidada ja põhimõtteliselt ei tuleks seda otsust mitte mingil viisil läbi vaadata ega kohandada. Karistust võiks kohandada vaid siis, kui määratud karistuse kestus või olemus

⁹ Kõnealuse konventsiooni 1997. aasta lisaprotokolliga nähti teatatavatel asjaoludel ette kinnipeetavate üleandmine ilma nende nõusolekuta. Kõik liikmesriigid ei ole kõnealust protokollit siiski ratifitseerinud.

(näiteks kohustuslik maksimaalne karistus) ei ole täidesaatva riigi õigusaktidega kooskõlas. Samas peaks kohandatud karistus jääma võimalikult esialgse otsuse lähedaseks. Väljaandjariigis määratud karistuse kohandamine ei tohi karistust raskemaks muuta ega selle kestust pikendada.

Mõned liikmesriigid on avardanud kohandamise võimalusi täiendavate tingimuste lisamise kaudu (Poola ja Läti). See võimaldab täidesaatval riigil hinnata, kas väljaandjariigis määratud karistus vastab karistusele, mis oleks sama õigusrikkumise eest määratud täidesaatvas riigis. See on vastuolus raamotsuste eesmärkide ja mõttega.

Seoses mittevabaduskaotuslike karistustega tagatakse *karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuses*, et alternatiivset mõjutusvahendit võib üle kanda isegi siis, kui sama liiki karistust ei kohaldataks samalaadse õigusrikkumise eest täidesaatvas liikmesriigis. Kuna liikmesriigid peavad kõnealuse raamotsuse artikli 4 lõike 1 alusel kehtestama vähemalt tingimuslikud meetmed ja alternatiivsed mõjutusvahendid, siis kaasneb positiivse kõrvalmõjuna eri liikmesriikides vangistuse alternatiivlahenduste edendamine ja ühtlustamine. Õigusaktide esialgne hindamine näitas, et mõned liikmesriigid ei ole kõiki kohustuslikke meetmeid rakendanud (Bulgaaria ja Poola).

Sama kehtib *Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse* kohta, mille kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama vähemalt kuus kohustuslikku meetet, nagu nimetatud artikli 8 lõikes 1. Ungari lubab üle kanda vaid kolm järelevalvemeedet.

4.3. Hilisemad otsused: erinevused karistuste täideviimisel

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 17, karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse artikkel 14 ning Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artikkel 18)

See, kui palju aega veedab süüdimõistatud isik tegelikult vangis, sõltub suures osas täidesaatva riigi õigusnormidest, mida kohaldatakse ennetähtaegse ja tingimisi vabastamise suhtes. Liikmesriikidevahelised erinevused on suured: mõnes liikmesriigis lastakse süüdimõistatud isik vabaks pärast kahe kolmandiku karistuse kandmist, teistes pärast ühe kolmandiku kandmist.

Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artiklis 17 on sätestatud, et karistuse täideviimist, sealhulgas ennetähtaegset või tingimisi vabastamist, reguleeritakse täidesaatva riigi õigusega. See liikmesriik peab aga teatama algse karistuse määranud liikmesriigile taotluse korral täidesaatva riigi eeskirjadest ennetähtaegse või tingimisi vabastamise kohta. Kui väljaandjariik kardab, et üleandmine võib viia tema mõistes ennetähtaegse vabastamiseni, on tal võimalus otsustada asjaomast isikut üle mitte anda ja tõendi tagasi võtta. Siinkohal on oluline, et liikmesriigid oleksid nõuetekohaselt rakendanud kohustuse anda taotluse korral teavet enne üleandmist ja karistuse täideviimist, mis ei ole praegu mõnede liikmesriikide rakendusaktidesse lisatud.

Komisjon ärgitab vahetama teavet enneaegse ja tingimisi vabastamise kohta andmebaaside kaudu koostöös liikmesriikidega ja sidusrühmadega.

4.4. Kohustus üleandmist aktsepteerida, välja arvatud juhul, kui on põhjust keelduda

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 9, karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse artikkel 11 ning Euroopa järelevõlvemeetmete raamotsuse artikkel 15)

Raamotsuste üks uuendus on see, et neis sätestatakse põhimõtteliselt kohustus aktsepteerida üleandmise taotlusi. See tuleneb vastastikuse tunnustamise põhimõttest, millel raamotsused põhinevad, ja see peegeldub raamotsuste ühissättes, mis näeb ette, et täidesaatev riik *tunnustab* väljaandjariigi edastatud kohtuotsust. Üleandmisest saab keelduda vaid piiratud asjaoludel, nimelt kui esinevad raamotsustes sätestatud põhjused keeldumiseks. Samas ei ole väljaandjariigil mingit kohustust oma otsust edastada (vt kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikli 4 lõige 5).

Liikmesriikide rakendusaktide esialgne analüüs näitab, et keeldumise põhjuste ülevõtmisel esineb palju erinevusi. Mõned liikmesriigid ei ole rakendanud kõiki raamotsustes sätestatud keeldumise põhjuseid (Ungari, Luksemburg, Madalmaad, Taani ja Läti) ja teised on lisanud täiendavaid põhjuseid keeldumiseks (Austria, Belgia ja Taani). Mõned liikmesriigid on nõuetekohaselt rakendanud keeldumise põhjused pädeva asutuse jaoks vabatahtlikuna (FI, LV, BG), teised on need aga rakendanud kohustuslikena (AT, IT, MT, SK) ning lõpptulemuste kolmanda rühma moodustavad riigid, kes on teinud meelevaldse valiku vabatahtlike ja kohustuslike põhjuste vahel (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Täiendavate keeldumise põhjuste lisamine ja nende kohustuslikuks muutmine näib nii raamotsustega vastuollu minevat kui ka nende loogikat järgivat.

Selles osas, kas keeldumise põhjuste kohaldamine peaks olema otsuse tunnustamise ja täideviimise kohta otsuse tegevate pädevate asutuste jaoks vabatahtlik, sätestatakse raamotsuste tekstis selgelt, et pädevad asutused „võivad” keelduda otsuse tunnustamisest ja karistuse täideviimisest, kui on olemas põhjusi sellest keeldumiseks. Niisugune sõnastus osutab sellele, et pädeval asutusel on õigus otsustada iga juhtumi korral eraldi, kas kohaldada keeldumise põhjuseid, võttes seejuures arvesse sotsiaalse rehabilitatsiooni aspekti, millest lähtutakse kõigis kolmes raamotsuses. Seega peaks keeldumise põhjuste rakendamine olema pädevate asutuste vaba valik.

See lähenemisviis on kooskõlas raamotsustega, milles nõutakse, et üleandmine peab edendama sotsiaalse rehabiliteerimise väljavaateid ja see võib toimuda süüdistatava või süüdimõistetud isiku selgel taotlusel. Sellisel juhul ei ole kohustus sellisest üleandmisest keelduda mõne keeldumise põhjuse kohaldamise tõttu tavaliselt karistatud inimese enda huvides.

4.5. Tähtajad

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 12, karistusest tingimisi vabastamise ja alternatiivsete mõjutusvahendite raamotsuse artikkel 12 ning Euroopa järelevõlvemeetmete raamotsuse artikkel 12)

Raamotsustes sätestatakse uus lihtsustatud ja tõhusam karistuste üleandmise süsteem, et lihtsustada ja kiirendada õiguslast koostööd. Seepärast sätestatakse neis üleviimiste toimumise kindlaksmääratud tähtajad.

Liikmesriigid peavad rakendama tähtaegu selliselt, et üldreeglina oleks lõplik otsus, sealhulgas apellatsioonimenetlus, lõpule viidud seatud tähtaja jooksul. Tähtaega võib ületada ainult erakorraliste asjaolude puhul.

Kuigi on enam levinud tava, et kõik liikmesriigid peavad tagama süüdimõistetud isikule võimaluse kasutada oma õigusi ja juurdepääsu õiguskaitsevahenditele kooskõlas siseriiklike õigusaktidega, siis ei sätestanud Austria, Läti ja Ungari oma rakendusaktides maksimaalset tähtaega üleandmist käsitleva otsuse edasikaebamise korral. .

Liikmesriigid peaksid tagama, et õiguskaitsemeetmete lisamine süsteemi oleks tasakaalus raamotsustes sätestatud tähtaegadest kinnipidamise olulisusega¹⁰.

4.6. Raamotsuste ja Euroopa vahistamismääruse seos

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 25 ja Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artikkel 21)

Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 25 koostoimes Euroopa vahistamismääruse artikli 4 lõikega 6 ja artikli 5 lõikega 3 võimaldab liikmesriigil keelduda Euroopa vahistamismääruse alusel välja andmast isikut (või võimaldada teda välja anda tingimusel, et isik peab sellesse liikmesriiki tagasi pöörduma), kui nõutud isik on selle liikmesriigi kodanik, omab seal elukohta või viibib selles riigis, kui liikmesriik kavatseb kooskõlas kinnipeetavate üleandmise raamotsusega kohaldada vanglakaristust.

Mõned liikmesriigid ei osutanud oma rakendusaktides, et nende siseriiklike sätteid, millega kinnipeetavate üleandmise raamotsus üle võetakse, tuleks kohaldada nimetatud olukordades (DK, HU, LU, LV, MT ja SK). Ainult Austria sätestab sellise võimaluse, et väljaandmise taotlus käsitleb tema enda kodanikke. Väljaandjariigis määratud karistuse täideviimise kohustusest kinnipidamise asemel on Madalmaad jätnud endale õiguse hinnata, kas määratud vabadusekaotus vastab karistusele, mille Madalamaad oleks sarnase rikkumise eest määranud. See näib olevat vastuolus raamotsuste sõnastuse ja mõttega.

Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artiklis 21 sätestatakse võimalus anda välja Euroopa vahistamismäärus selleks, et tuua tagasi isik, kes peab kohtuistungil osalema, või kui tema tagasitulekut nõutakse seetõttu, et ta ei täida Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuses seatud tingimusi. Kõik liikmesriigid ei ole artiklit 21 rakendanud (HU, LV ja PL).

See on kahetsusväärne, arvestades asjaolu, et Euroopa järelevalvemeetmete raamotsus oleks oma olemuselt väga kasulik, võimaldades suhteliselt väikeste rikkumistega seoses kohtuistungit ootavatel inimestel koju minna. Seda olukorda tunnistades jäetakse Euroopa järelevalvemeetmete raamotsuse artiklis 21 selgelt kõrvale harilik Euroopa vahistamismääruse nõue, et rikkumine, mille eest Euroopa

¹⁰

Vt ELi Kohtu 30. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas C-168/13 PPU: Jeremy F. vs. peaminister.

vahistamismääruse väljastamist nõutakse, peab olema karistatav vabadusekaotusega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt 12 kuud¹¹.

4.7. Avaldused üleminekusätete kohta

(Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 28)

Kinnipeetavate üleandmise raamotsuse artikkel 28 võimaldab liikmesriikidel käesoleva raamotsuse vastuvõtmisel teha avalduse, et kui lõplik kohtuotsus on tehtud enne kindlaksmääratud kuupäeva (mis ei saa olla hilisem 5. detsembrist 2011), jätkab ta süüdimõistetud isikute üleandmist käsitlevate kehtivate õigusaktide kohaldamist. Kõnealuse raamotsuse vastuvõtmise kuupäev oli 27. november 2008.

Komisjonile saadetud teabest selgub, et neli liikmesriiki (IE, MT, NL ja PL) on sellised avaldused teinud. Komisjoni viimastel andmetel tegid IE, MT ja PL avalduse aga pärast raamotsuse vastuvõtmise kuupäeva ehk 27. novembrit 2008. Komisjon on seisukohal, et neid avaldusi ei saa arvesse võtta ning liikmesriigid peaksid viivitamatult kaotama ajapiirangu oma kehtivatelt või menetluses olevatelt rakendusaktidelt.

5. UUS ÕIGUSLIK KESKKOND, ET TAGADA KOLMANDA SAMBA ÕIGUSAKTIDE KOHALDAMINE PRAKTIKAS

Nn kolmanda samba raames vastuvõetud raamotsustes on ühehäälselt kokku leppinud kõik liikmesriigid, kes on võtnud endale kohustuse neid rakendada enne ülevõtmistähtaaja möödumist.

Liikmesriigid on seega loonud õiguskorra, mis on neile siduv ka teistes ELi õiguse valdkondades, isegi kui Lissaboni lepingu protokollis 36 sätestatud üleminekuperioodi lõpuni ei ole olemas ühtegi jõustamismehhanismi.

On selge, et ELi õigusaktide kehtivus, sealhulgas kolmanda samba raames vastuvõetud meetmed, võivad liikmesriigiti erineda sõltuvalt riiklikusse õiguskorda ülevõtmise ulatusest, seadmata sealjuures ohtu tõhusat õigusala koostööd.

1. detsembrist 2014 on Euroopa Kohtul politseikoostöö ja kriminaalasjade õiguslase koostöö valdkonnas täielikud volitused, sealhulgas õigusaktide tõlgendamist käsitlevate eelotsuste tegemise volitused. Komisjonil ja liikmesriikidel saab olema õigus algatada rikkumismenetlus nende liikmesriikide suhtes, kes ei ole ELi õigust rakendanud või nõuetekohaselt rakendanud.

Need uued võimalused on eriti asjakohased kõige olulisemate Lissaboni lepingu eelsete kriminaalõiguse valdkonna õigusaktide jaoks, kuhu komisjoni arvates kolm kõnealust raamotsust kuuluvad.

6. JÄRELDUSED

Tunnustades küll mõnede liikmesriikide seni tehtud jõupingutusi, jääb nende kolme olulise õigusakti rakendamise tase siiski ebarahuldavaks.

¹¹ Vt Euroopa vahistamismääruse artikli 2 lõige 1.

Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 sätestatud eesmärki arendada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala kõigi ELi kodanike jaoks ei saa saavutada, kui liikmesriigid ei rakenda nõuetekohaselt vahendeid, milles nad on kõik ühiselt kokku leppinud.

Osaline ja mittetäielik raamotsuste ülevõtmine takistab vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist kriminaalõiguse valdkonnas. Lisaks rikub see ELi kodanike õigustatud ootusi, kui nad kaotavad väärtusliku vahendi, millega vähendada negatiivset mõju nende elule, kui nad on kahtlusalused või süüdistatavad teises liikmesriigis, eelkõige kehtib see kohtueelses etapis, kui kodaniku suhtes on väljastatud Euroopa vahistamismäärus. Samas ei suudeta saavutada raamotsuste eesmärki tagada, et õigus oleks jalule seatud, parandades samal ajal kahtlustatava või süüdistatava sotsiaalse rehabilitatsiooni.

Hiline rakendamine on kahetsusväärne, kuna raamotsused võivad tuua kaasa mitteresidentidele määratud vanglakaristuste vähendamise. See võib vanglate ülerahvastatuse vähendamise ja seeläbi kinnipidamistingimuste parandamise kõrval võimaldada liikmesriikidel saavutada ka märkimisväärset kokkuhoidu vanglatele ettenähtud eelarve arvelt.

Pidades meeles komisjoni volitusi alutada alates 1. detsembrist 2014 rikkumismenetlusi, on kõigi liikmesriikide jaoks äärmiselt oluline käesolevat aruannet arvesse võtta ja anda komisjonile täiendavat asjaomast teavet, et täita oma lepingust tulenevaid kohustusi. Lisaks ärgitab komisjon neid liikmesriike, kes on andnud teada, et nad valmistavad ette asjaomaseid õigusakte, andma need õigusaktid välja ja teavitama asjaomastest riiklikest meetmetest esimesel võimalusel. Komisjon kutsub kõiki liikmesriike, kes ei ole seda veel teinud, võtma kiiresti meetmeid nende raamotsuste rakendamiseks täies ulatuses. Lisaks kutsub ta liikmesriike, kes ei ole raamotsuseid üle võtnud nõuetekohaselt, vaatama läbi ja ühtlustama oma riiklikud rakendusaktid raamotsuste sätetega.