



Õiguskantsler

Hr Hannes Vallikivi  
Eesti Advokatuur  
advokatuur@advokatuur.ee

Teie nr

Meie 07.04.2016 nr 6-1/130507/1601468

## **Põhiõiguste kaitse loovutamismenetluses**

Austatud härra esimees

Hindasime Eesti Advokatuuri palvel<sup>1</sup>, kas kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) 19. peatüki (rahvusvaheline koostöö kriminaalmenetluses) 8. jao (loovutamine) regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega ja tagab isikute põhiõiguste kaitset.

Abstraktne analüüs ei kinnitanud, et kriminaalmenetluse seadustiku loovutamist reguleerivad sätted oleks põhiseadusega vastuolus.

Arvestades, et tegemist on pidevas muutumises olnud valdkonnaga, eelnes lõpliku hinnangu andmisele praktika kujunemise jälgimine. Õiguskantslerini ei jõudnud menetluse ajal juhtumeid, millest nähtuks, et regulatsiooni ebatäiuslikkus takistab põhiseaduspärast toimimist. Ka Advokatuuril ei õnnestunud koguda menetluse jooksul oma liikmeskonnalt konkreetseid põhiseadusvastaseid kitsaskohti iseloomustavaid näiteid. Sellegipoolest ei ole välistatud, et konkreetsete Euroopa vahistamismääruste menetlemisel võib esineda menetluslikke probleeme või küsitavusi. Üksikjuhtumite asjaolusid on võimalik arvestada konkreetse normikontrolli käigus.

### *Isiku õigused ja kohtu roll loovutamismenetluses*

Leiate, et tuleks tõhustada loovutamismenetlusele allutatud isikute teavitamist nende õigustest loovutamismenetluses, määrata kindlaks loovutamismenetlusele allutatud isiku ärakuulamise kord ja suurendada kohtu rolli loovutamismenetluses lisateabe nõudmisel. Ka on Eesti Teie hinnangul riigisisesse õigusesse puudulikult üle võtnud raamotsuse artiklist 14 tuleneva õiguse olla üle kuulatud loovutamiseга mittenõustumise korral.

Nõukogu 13. juuni 2002 raamotsuse Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (edaspidi *raamotsuse*) eesmärgiks oli väljaandmismenetluse kiirendamine nende isikute suhtes, keda kahtlustatakse süüteo toimepanemises. Raamotsus rajaneb väga tugevalt vastastikuse tunnustamise põhimõttel. Eestis on vahistamismääruse (edaspidi EAW) raamotsus riigisisesse õigusesse üle võetud kriminaalmenetluse seadustikus (KrMS) sisalduva regulatsiooniga, mida on selle kehtivuse ajal korduvalt täiendatud.

---

<sup>1</sup> Kirjavahetus sai alguse Teie 06.11.2012 avaldusest õiguskantslerile.

Tulenevalt KrMS §-st 499 tuleb isiku kinnipidamisel selgitada talle kinnipidamise alust ja teatada võimalusest nõustuda loovutamise; nõusolekust loobumine ei ole võimalik. Isikul on kinnipidamisest alates õigus tasuta õigusabile ning tõlgi abile. KrMS § 501 kohaselt on kaitsja osavõtt loovutamismenetluses isiku vahi alla võtmise taotluse läbivaatamisest alates kohustuslik.

EAW arutamiseks korraldatakse kohtuistung kümne päeva jooksul alates vahistamismääruse kohtusse saabumisest arvates, isiku nõustumisel tema loovutamise korraldatakse kohtuistung viie päeva jooksul. Kohtuistungil kuulab kohtunik ära isiku, kelle loovutamist taotletakse, samuti tema kaitsja ja prokuröri arvamuse. Kui kohtul tekib kahtlusi isiku loovutamise põhjendatuse ja vajalikkuse kohta, siis on tal võimalus küsida välisriigilt lisateavet EAW tegemise asjaolude kohta. Kui lisateavet ei edastata, siis on kohtul võimalik isiku loovutamise keelduda (KrMS § 492 lg 2 p 7). Seda võimalust on Eesti praktikas ka kasutatud ja kohus on loovutamise keeldunud vähemalt ühel korral, kuna välisriik ei edastanud soovitud lisateavet. Seega on tagatud raamotsuse artiklist 14 tulenev õigus olla ära kuulatud loovutamise mittenõustumise korral. Lisaks on isikul õigus olla ära kuulatud ka vahistamistaotluse menetlemisel kohtus.

Üldjuhul peaks kohus tegema otsuse isiku loovutamise või loovutamise keeldumise või menetluse lõpetamise kohta vahetult pärast kohtuistungit, kuid vajadusel on kohtul võimalus pikendada otsuse tegemise tähtaega kolmekümne päeva võrra. Seega on kaitseõiguse teostamise aeg loovutamismenetluses küll üsna piiratud (mis tuleneb ka raamotsuse nõudest menetleda ja täita EAW viivitamatult), kuid põhjendatud kahtluse korral on kohtul võimalik otsuse tegemise tähtaega pikendada ja vajadusel taotlevast riigist lisateavet küsida. Loovutamise otsustamine vormistatakse määrusena, mis on vaidlustatav määruskaebemenetluses (määruskaebus tuleb esitada kolme päeva jooksul määruse kättesaamisest).

[Kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusega](#) lisati 1. juulist 2014.a KrMS-i uus säte § 35<sup>1</sup>, millega täiendati kahtlustatava ja süüdistatava õigusi ning mille kohaselt antakse isiku kinni pidamisel või vahi alla võtmisel talle kirjalikult tema õiguste deklaratsioon. Hea meel on tõdeda, et seadusandja on Euroopa vahistamismääruse alusel vahistatud isiku õiguste selgust oluliseks pidanud ning on vastavalt õiguskantsleri soovitusel<sup>2</sup> kehtestanud loovutamismenetlusteks eraldi [õiguste deklaratsiooni](#). Enamus Teie kirjas tõstatatud küsimustest (tehtud ettepanekutest seadustiku muutmiseks) ongi lahendatud õiguste deklaratsiooniga, mis annab EAW alusel vahistatule põhjaliku ülevaate tema õigustest menetluses.

Kokkuvõttes ei esine loovutamismenetluse regulatsioonis selliseid ilmseid puudjääke isikute õiguste või kohtu pädevuse osas, millest ilmneks juba abstraktsel vaatlusel põhiseadusvastased järeloomid. Isikule on tagatud õigused tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele, sh õigus teada, millises kuriteos tema loovutamist taotletakse, õigus loovutamise nõustuda, õigus olla ära kuulatud, õigus õigusabile ja õigus tõlkele. Kui isik on võetud vahi alla, siis kohalduvad talle kõik samad reeglid, mis kohalduksid riigisisese kriminaalmenetluse puhul – õigus teavitada oma lähedasi ja tööandjat, järelevalveta vara antakse vastutavale hoiule ning tagatakse alaealise lapse järelevalve või hooldamist vajava lähedase hooldamine. Isikul on võimalus esitada kiirelt omapoolsed tõendid nt selle kohta, et ta ei saanud vahistamismääruse aluseks oleva teo toimepanemise ajal viibida nimetatud välisriigis või muid tõendeid, mis üheselt välistavad tema seotuse nimetatud tegudega. Sellisel juhul on kohtul võimalik küsida taotlevast riigist lisateavet ja loovutamise keelduda.

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 16.04.2013 kiri nr 6-1/130507/1301793.

### *Isiku loovutamisest keeldumine*

Leiate, et loovutamisest keeldumise alused KrMS-s ei ole ammendavad, kuna puudub Euroopa Liidu põhiõiguste harta rikkumine kui keeldumisasutus. Viidatud alus tõepoolest puudub, kuid siiski ei saa öelda, et seadus ei annaks võimalust hinnata loovutamisosuse tegemisel kooskõla Euroopa Liidu põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni ja vastava Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika nõuetega.

Nimelt tuleneb raamotsuse põhjenduspunktist 13 ja artikli 1 lõikest 3 erand, mille kohaselt ei mõjuta raamotsus kohustust austada põhiõigusi ja õiguse üldpõhimõtteid, mis on kirjas Euroopa Liidu lepingu artiklis 6. Ühtlasi on liikmesriigil õigus keelduda Euroopa vahistamismääruse täitmisest, kui on alust arvata, et vahistamismäärus on tehtud isiku kohta alla andmiseks või karistamiseks kõnealuse isiku soo, rassi, usu, etnilise kuuluvuse, kodakondsuse, keele, poliitiliste vaadete või seksuaalse sättumuse alusel või kui isiku loovutamine kahjustaks tema olukorda mis tahes eeltoodud põhjusel. Nimetatud alus vastab KrMS § 463 lõikes 1 toodud alustele, mille esinemisel Eesti keeldub rahvusvahelisest koostööst. Nimelt keeldub Eesti Vabariik rahvusvahelisest koostööst, kui see võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut, avalikku korda või muid olulisi huve, kui see on vastuolus Eesti õiguse üldpõhimõtetega või kui on alust arvata, et abi taotletakse isiku süüdistamiseks või karistamiseks tema rassi, rahvuse, usuliste või poliitiliste tõekspidamiste pärast või kui isiku seisund võib halveneda mõnel nimetatud põhjusel.

Lisaks üldistele põhimõtetele, millal keeldutakse rahvusvahelisest koostööst, näeb raamotsuse artikkel 3 ette kolm kohustuslikku alust vahistamismääruse täitmata jätmiseks, mis on Eesti õigusesse üle võetud KrMS § 492 lõikega 1. Viimase kohaselt ei ole isiku loovutamine lubatud muu hulgas, kui karistuse kohaldamise välistab amnestiaakt, isik on juba samas teos süüdi või õigeks mõistetud või kui teda ei ole võimalik ea tõttu vastutusele võtta.

Sama sätte lõikes kaks on loetletud vabatahtlikud loovutamisest keeldumise alused, mille esinemisel on menetlejal kaalutusõigus otsustamiseks, kas isik loovutada või mitte – vahistamismääruse aluseks olev tegu ei ole Eesti karistusseadustiku kohaselt kuritegu (välja arvatud maksudega seotud kuriteod), *ne bis in idem* põhimõttele tuginevad alused (sama teo osas on alustatud kriminaalmenetlust Eestis või on see otsustatud jätta alustamata või on menetlus lõpetatud, isik on samas süüdistuses lõplikult süüdi või õigeks mõistetud EL välises riigis), kuritegu on aegunud. Muu hulgas on sättes võimaliku loobumisest keeldumise alusena nimetatud see, kui välisriik ei ole nõutud tähtajaks esitanud vahistamismääruse kohta lisateavet.

Tõite ka välja<sup>3</sup>, et Eestis kasutatakse ebaproportsionaalselt palju vahistamist loovutamismenetluse ajaks. Raamotsuse artiklist 12 tulenevalt võib küll isiku igal ajal vabastada kooskõlas vahistamismääruse täitva liikmesriigi siseriikliku õigusega, kuid seda üksnes eeldusel, et liikmesriigi pädev asutus võtab tarvitusele kõik meetmed, mida peetakse vajalikuks, et vältida isiku põgenemist. Kui arvestada, et Euroopa vahistamismääruse väljaandmisel peaks ideaalis järgitama proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt ei koostata Euroopa vahistamismäärusi vähetähtsate kuritegude puhul, siis on vahi alla võtmine üldjuhul ilmselt ka põhjendatud. Samuti näeb raamotsus ette kohustuse menetleda Euroopa vahistamismäärusest viivitamata ja seda muu hulgas ka põhjusel, et isikute vahi all hoidmise aeg enne tema välisriigile loovutamist oleks võimalikult lühike. Enne raamotsuse jõustumist (väljaandmismenetluses) võttis isiku välisriigile

<sup>3</sup> Eesti Advokatuuri juristi poolt 07.06.2013 e-kirjaga saadetud Eesti ja välisriikide praktika pinnalt tehtud üldistused.

väljaandmine aega keskmiselt ühe aasta, loovutamismenetluses aga umbes viisteist päeva loovutamisega nõustumisel ja umbes viiskümmend päeva mittenõustumisel.<sup>4</sup>

Samuti juhtisite tähelepanu sellele, et Eesti on üks kahest EL liikmesriigist, kes ei ole 2011. aasta seisuga kordagi loovutamisest keeldunud. See ei vasta paraku tõele, Eesti on keeldunud isiku loovutamisest mitmel korral, osa neist lahenditest on kättesaadavad ka Riigi Teataja andmebaasis.<sup>5</sup> Loovutamisest keeldumise põhjuseks on mitmel korral olnud näiteks see, et taotlev riik ei ole vormistanud vahistamismäärust korrektselt (raamotsuse art 8 lõikes 1 on toodud loetelu andmetest, mis peavad vahistamismääruse vormil kajastuma), vaid on lihtsalt esitanud vabas vormis kirja, kus vahistamismääruse aluseks olevaid asjaolusid kirjeldatakse pinnapealselt või vastuoluliselt. Sellistel juhtudel on Eesti palunud välisriigilt lisateavet ning selle mittesaamisel otsustanud isiku loovutamisest keelduda. Ühel juhul on kohus jätnud isiku loovutamata, kuna kindlatele tõenditele tuginedes ei saanud isik Euroopa vahistamismääruse aluseks olevat tegu toime panna – kohus leidis, et loovutamine oleks vastuolus Eesti õiguse üldpõhimõtetega ja keeldus rahvusvahelisest koostööst (süüteo tunnused puudusid). Samuti on loovutamisest keeldutud seetõttu, et vahistamismääruse aluseks olev tegu on aegunud.

Justiitsministeeriumi andmetel<sup>6</sup> on kohus keeldunud EAW täitmisest korduvalt ka pärast 2011.a (sh KrMS § 491 lg 3 alusel, kuna EAW oli koostatud vangistuse täideviimiseks ning isikul oli kandmata karistuse osa lühem kui 4 kuud, ja KrMS § 492 lg 1 p 4 alusel, mil on taotletud Eesti Vabariigi kodaniku loovutamist karistuse kandmiseks). Samuti on esinenud juhtum, mil isikut ei võetud loovutusvahistusse, kuna süüks pandav tegu ei olnud KarS-i järgi kuritegu (KrMS § 492 lg 2 p 1). Sel juhul ei pidanud kohus keeldumisotsustust langetama, kuna menetlus piirdus lisainformatsiooni taotlemisega ja isiku prokuratuuripoolse küsitlemisega kaitseks põhjendamatu vabaduse võtmise eest. Küsitlemise protokoll saadeti EAW koostanud riigile, kes isiku tagaotsimise lõpetas. Justiitsministeeriumi sõnul on praktikas esinenud ka juhtumeid, kus isik on esitanud vähem kui ööpäeva jooksul kaalukad tõendid selle kohta, et ta ei ole saanud Euroopa vahistamismääruse aluseks olevat tegu toime panna ning see on viinud vahistamismääruse tagasivõtmiseni.

Eelnevast nähtub, et tegemist ei ole n-ö automaatse menetlusega, vaid kohus kontrollib Euroopa vahistamismääruse aluseks olevaid asjaolusid, isik saab võimaluse esitada vastuväiteid ning vajadusel küsitakse taotlevast riigist lisateavet. Seega, olgugi et Euroopa vahistamismääruse täitmata jätmine ja isiku loovutamisest keeldumine on praktikas siiski pigem erandlik, ei ole võimalik asuda seisukohale, et regulatsioon takistaks loovutamisest loobumist, kui see oleks ilmses vastuolus põhiõiguste ja põhiseaduslike printsiipidega.

Menetluse käigus edastasite advokatuuri liikme vahendusel Tallinna Ringkonnakohtu 7. märtsi 2016 määruse kriminaalasjas 1-16-562, ilmestamaks probleemi, mis puudutab tagaseljaotsustega mõistetud karistuse täitmise eesmärgil loovutamisi. Nagu ka kaaskirjas mõõndud, jõudis kohus järeldusele, et KrMS puudulikkus ei takista isiku loovutamist. Õiguskantsleri pädevuses ei ole jõustunud kohtulahendi ümbervaatamine. Küll aga peaks nimetatud lahendis sisalduv viide raamotsuse nr 2002/584/JSK artikli 4a lg 1 p d puudulikule ülevõtmisele ning sellest tingitud õiguslikult segasele olukorrale väärima Justiitsministeeriumi tähelepanu.

<sup>4</sup> Komisjoni 11.04.2011 [aruanne](#) Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa vahistamismäärust ja liikmesriikidevahelist üleandmiskorda käsitleva nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse rakendamise kohta.

<sup>5</sup> Vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 17.11.2008 määrust nr 1-08-13649, Harju Maakohtu 31.03.2008 määrus nr 1-08-4051, Harju Maakohtu 21.10.2007 määrust nr 1-07-14422, Harju Maakohtu 28.03.2007 määrust nr 1-07-3718, Harju Maakohtu 02.03.2007 määrust nr 1-07-2061.

<sup>6</sup> Justiitsministeeriumi rahvusvahelise justiitskoostöö talituse juhataja Astrid Laurendt-Hanioja 15.02.2016 e-kiri

Lisaks juba märgitule on praktikas võimalik teatud keerulisemate juhtumite korral pöörduda eelotsustustaotlusega Euroopa Kohtu poole, mitmed riigid on seda võimalust Euroopa vahistamismääruse menetlemisel ka kasutanud. Ilmselt oleks see üks võimalus, kuidas küsitavates olukordades praktika kujundamiseks suuniseid saada.

Valdkonnas suurema selguse saavutamisele ja reaalsele probleemidele lahenduste leidmisele aitaks kaasa ka (ühis)koolituste korraldamine. Nagu kirjutasite,<sup>7</sup> ei ole advokatuuris loovutamismenetlusele keskenduval koolitusi seni toimunud, kuid olete seda kaalunud, vajadusel kaasates Justiitsministeeriumi, prokuratuuri ja kohtuid.

Edastan koopia Teie muresid koondavast kirjast Justiitsministeeriumile, kes on parasjagu viimas läbi kriminaalmenetluse seadustiku revisjoni. Justiitsministeeriumil on võimalik võtta seisukoht osunduste osas, et Euroopa Liidu õigust ei ole kohaselt üle võetud. Õiguskantsleril järelevalvepädevus nimetatud küsimuses puudub.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Justiitsministeerium

Marju Agarmaa 693 8447  
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

---

<sup>7</sup> Teie 05.06.2013 kiri nr 1-8/326 ning Eesti Advokatuuri juristi 11.03.2016 e-kiri.