

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
KRIMINAALÕIGUSE, KRIMINOLOOGIA JA KOGNITIIVSE PSÜHHOLOOGIA
ÕPPETOOL

Triin Tigane

II aasta

**SÜÜDISTATAVA ÕIGUS KAITSJALE EUROOPA LIIDUS TOIMUVAS
KRIMINAALMENETLUSES – OLEMASOLEV JA KAVANDATAV
REGULATSIOON**

Uurimistöö I

Juhendaja A. Soo

2011

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Menetlusõiguste täiendava reguleerimise vajalikkus EL-is – idee kujunemine ja institutsioonide tegevus selle realiseerimiseks	7
1.1. Tampere programm: vabaduse turvalisuse ja õiguse poole	7
1.2. Roheline raamat kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste tagamiseks	8
1.3. Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus	11
1.4. Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuse ettepanek teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopas.....	12
1.5. Nõukogu resolutsioon teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses	14
1.6. Stockholmi programm: avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel.....	16
2. Õigus kaitsjale EIK ja EK praktika ning Euroopa nõukogu raamotsuse tähenduses	18
2.1. Normide rakendamisala ja sätetest tulenevate kohustuste täitmise tagamine	18
2.2. Õigus õigusabile ja õigusnõustamisele	23
2.3. Kohustus määrata isikule kaitsja ja võimaldada tasuta õigusabi.....	27
2.4. Kohustus tagada õigusnõustamise efektiivsus	30
Kokkuvõte	37
Defendant's right to have a legal counsel in criminal proceedings throughout the European Union – existing and planned regulation	41
Kasutatud kirjandus	44
Kasutatud normatiivaktid	44
Euroopa Liidu institutsioonide koostatud dokumendid.....	44
Kasutatud kohtupraktika	45
Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused	45
Euroopa Liidu Kohtu otsused	46
Eesti Vabariigi Riigikohtu otsused	47
Muud allikad.....	47

Sissejuhatus

Teemavalikul oli autori jaoks oluliseks ajendiks õppekirjanduses silma jäänud väide, et lisaks sellele, et Euroopa Liit¹ on majandusliit, on ta ka õigusliit. Kuna liidul on teatud valdkondades pädevus vastu võtta liikmesriikidele siduvaid õigusakte, on sellel väitel kindlasti tõepõhi.

Töö autori arvates eeldab „õigusliiduks“ tituleerimine aga enam, kui seda on teatud valdkondades liikmesriikide antud pädevuse realiseerimine. Liit tähendab sümbioosi – vastastikust kasu. Seda EL-is inimeste, teenuste, kaupade ja kapitali vaba liikumine kindlasti liikmesriikidele ja kodanikele annab. Paraku tõid need neli vabadust kaasa ka viienda – kurjategijate vaba liikumise. Süüdistatavate õigused kriminaalmenetlustes on liikmesriikides tagatud väga erinevalt. See toob teravalt välja asjaolu, et EL-il ei olnud pikka aega pädevust kehtestada regulatsiooni, mis võimaldanuks efektiivselt tagada süüdistatavate menetlusõigused. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele on isiku põhiõigus nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 6. artikli², kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti 14. artikli³, Eesti Vabariigi põhiseaduse §-de 15, 22, 24⁴ ja paljude teiste õigusaktide järgi. EL-is ei ole väga selget põhiõiguste tagamise mehhanismi ning valdavas osas on põhiõiguste tagamine jäetud liikmesriikide ja Euroopa Inimõiguste Kohtu⁵ hooleks. Seetõttu tekkiski töö autoril kahtlus, kas ikka on õige kasutada sedavõrd tugevat sõna nagu „õigusliit“ EL-i kohta, kus põhiõiguste tagamine on majanduslike regulatsioonide varju jäänud.

Kuna õigus kaitsjale on süüdistatava üks olulisemaid õiguseid kriminaalmenetluses ja õigusabi temaatika on töö autorile südamelähedane, analüüsitakse töös EL-is olemasolevaid ja kavandatavaid menetlusõigust puudutavaid regulatsioone ja kohtupraktikat keskendudes just süüdistatava õigusele kaitsjale.

¹Töös on kasutatud ka lühendeid EL ja liit.

²Töös on kasutatud ka lühendit EIÕK. EIÕK, 01.06.2010. – RT II 2010, 14, 54. Art 6.

³Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, 21.01.1992. – RT II 1993, 10, 11. Art 14.

⁴Eesti Vabariigi põhiseadus, 21.07.2007. – RT I 2007, 43, 311. §-d 15, 22, 24.

⁵Töös on kasutatud ka lühendit EIK. EIK kohtuotsuseid tähistab lühend EIKo.

Kuigi EL-i aluslepingud ei sisaldanud põhiõiguste loetelu, on Euroopa Liidu kohus⁶ oma praktikaga sisuliselt võtnud endale õiguse teostada kontrolli põhiõiguste üle. EK tunnustas põhiõiguste olemasolu ühenduse tasandil juba 1974. aastal kohtuasjas *Casagrande*, kus EK rõhutas, et põhiõigused on osa õiguse üldpõhimõtetest ning ühenduse õigusnormide hierarhias võrdsed ühenduse esmase õigusega⁷. Muu hulgas on EK olulise isikliku põhiõigusena tunnustanud süüdistatava õigust tõhusale õiguskaitsele ja õiglasele menetlusele⁸. Põhiõiguse rikkumise täheldamisel nimetab EK vaadeldava akti või toimingut tagasiulatuvalt õigustühiseks. Üksikisiku õiguste rikkumise tuvastamiseks EK-s on vaid kaks võimalust. Esiteks võib isik esitada hagi siseriiklikusse kohtusse, kes võib menetluse raames taotleda EK-lt eelotsust. Teine võimalus on selline, et isik teavitab liikmesriigi rikkumisest Euroopa Komisjoni, kes võib rikkumise tuvastamiseks EK-sse riigi vastu hagi esitada.⁹ Toodud võimalusi saab kasutada aga vaid juhul, kui õigusi rikutakse EL-i institutsioonide loodud õigusega¹⁰.

2009. aastal Lissaboni lepingu jõustumisega sai Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹¹ Euroopa Liidu lepingu¹² 7. artikli kohaselt aluslepingutega võrreldes samaväärse õigusjõu ehk muutus liikmesriikidele õiguslikult siduvaks¹³. Harta VI jaotis kannab pealkirja „õigusemõistmine“ ning 47. artikkel sätestab isiku õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele¹⁴. Hartas sätestatud isiku õigus õigusabile ja õigusnõustamisele ei ole midagi uut, vaid seni kohtupraktikana kehtinud õiguse kirjalik fikseerimine. Harta sätted on subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele, asutustele ja liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral¹⁵ ning kodanikule endale ei ole ka hartaga antud võimalust põhiõiguste rikkumise tuvastamiseks EK-s menetlust algatada.

Üks põhjustest, miks liidusiselt ei ole veel loodud konkreetset mehhanismi, et üksikisik saaks oma põhiõiguste efektiivsema kaitse tagamiseks EK-sse pöörduda, on asjaolu, et kõik 27 EL-i liikmesriiki on liitunud EIÕK-ga, milles sätestatud õiguste tagamiseks loodi EIK. ELL 6.

⁶Enne Lissaboni lepingu jõustumist 01.12.2009 nimetati Euroopa Kohtuks, kuid terminoloogia selguse huvides on töös läbivalt kasutatud praegust nimetust – Euroopa Liidu kohus, lühendatult EK. EK kohtuotsustele viidates on kasutatud lühendit EKo.

⁷EKo 03.07.1974, C-9/74. P 38.

⁸EKo 15.05.1986, C-222/84. P 23. EKo 05.03.1980, C-98/79. P32.

⁹Erne J. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Euroopa Ühenduse õigust. – *Juridica*, 2005, nr 5. Lk 340.

¹⁰Vt Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 14.12.2007. – ELT C 303. Art 51.

¹¹Töös on lühendatult nimetatud ka hartaks.

¹²Töös on tähistatud ka lühendiga ELL.

¹³ELL, 01.12.2009. – ELT C 83. Art 7.

¹⁴Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 14.

¹⁵Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 51.

artikli lg-ga 2 anti EL-ile pädevus ja kohustus EIÕK-ga ühinemiseks. Kehtiva õiguse ja seda selgitava kohtupraktika kohaselt EL-il varem sellist pädevust ei olnud¹⁶. EIÕK-ga liitumist peeti vajalikuks, kuna EIK on poliitiliselt neutraalne ja seab indiviidi põhiõiguste kaitse EL-i huvidest kõrgemale¹⁷. Kodaniku seisukohast EL-i liitumine EIÕK-ga praktiliselt tähendust ei oma, kuivõrd EL-i õigus on juba praegu siseriikliku õiguse osa ning liikmesriigid vastutavad rahvusvahelise õiguse kohaselt ka EL-i institutsioonide loodud õiguse eest¹⁸. Üksikisikud võivad EIK-sse esitada kaebusi, mis puudutavad EL-i õigust juhul, kui siseriikliku menetluse võimalused on ammendatud. EL-i liitumine EIÕK-ga hägustab praegust rahvusvahelise õiguse standardite järgi loodud arusaama, et kui EL-i õigus rikub üksikisiku põhiõigusi, vastutab liikmesriik. EL-i liitumisel EIÕK-ga ei ole enam selge, kas vastutama peaks EL, liikmesriik või hoopis mõlemad.¹⁹

Käesoleva tööl on kaks peamist eesmärki. Esiteks teha kindlaks, kuidas EL-is on järk-järgult kujunenud idee ja vajadus reguleerida isiku õigust kaitsjale ning missuguste tulemusteni on jõutud. Teiseks eesmärgiks on analüüsida, missugune on võimalik isiku õigust kaitsjale puudutav tulevane regulatsioon ning kas see on vajalik.

Eesmärkidest lähtuvalt jaguneb töö kahte ossa. Esimeses osas analüüsitakse, kuidas EL-is kujunes veendumus menetlusõiguste tagamise vajadusest ja missugused on olnud institutsioonide püüdlused menetlusõiguste reguleerimiseks. Analüüs põhineb erinevatel EL-i institutsioonide koostatud dokumentidel. Kuigi enamik neist käsitleb menetlusõigusi laiemalt, on rõhuasetus isiku õigusel kaitsjale kriminaalmenetluses. Töö teises osas käsitletakse EL-is liikmesriikidele esitatavaid standardeid, missugusel tasemel tuleb tagada süüdistatava õigus kaitsjale ning milline on võimalik tulevane regulatsioon. Samuti mõtestatakse lahti, mida täpsemalt tuleb mõista õigusabi võimaldamise kohustuse all. Analüüsi aluseks on võetud EIK ja EK praktika. Hoolimata asjaolust, et üksikisiku võimalused EK-st oma õiguste tagamiseks kaitset saada on piiratud, pidas töö autor vajalikuks EK seisukohti analüüsida, kuna see aitab kindlaks teha, kas ja mil määral on õigusabi

¹⁶Piris J.-C. The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, 2010. Lk 146.

¹⁷Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu Lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. Veebis. Kättesaadav: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:F1yMVbc18g4J:web-static.vm.ee/static/failid/358/Lissaboni_lepingu_seletuskiri.rtf+Lissaboni+lepingu+ratifitseerimise+seletuskiri&cd=5&hl=et&ct=clnk&source=www.google.com, 10.04.2011.

¹⁸Erne J. Põhiõiguste ja –vabaduste kohtulik kaitse Euroopa Liidus. – Juridica 2003, nr 9. Lk 611.

¹⁹Mitsilegas, W. EU Criminal Law. Oxford, Portland (Oreg), 2009, 2010. Lk 230.

sisustamine EL-i ja EIÕK kaitsealas erinev. See omakorda aitab hinnata, missugused standardid EL liikmesriikidele seab, et tagada süüdistatava õigus kaitsjale kriminaalmenetluses. EIK praktika analüüs on asjakohane ka seetõttu, et EL-i institutsioonid on mitmes oma dokumendis rõhutanud, et EIK seisukohad on absoluutne miinimum, mis liikmesriikidel tagada tuleb, kuid see ei välista liidusiseste täiendavate meetmete kasutuselevõtmist²⁰. Kavandatava regulatsiooni hindamisel on aluseks on võetud Euroopa Nõukogu raamotsuse ettepanek²¹ ja Euroopa Parlamendi tehtud muudatusettepanekud²² selle kohta. Kuigi raamotsuse ettepanek jäi poliitiliste erimeelsuste tõttu vastu võtmata, aitab lisaks kohtupraktikale ka see dokument kindlaks teha, missugused on EL-i arengusuunad reguleerimaks isiku õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ning mida peetakse vajalikuks rangemalt reguleerida, kui seda teeb EIÕK ja seda tõlgendav EIK.

²⁰Vt nt Green paper from the Commission – Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union, 19.02.2003. – ELT 52003DC0075. P 1.7. Dokumenti pole ametlikult eesti keelde tõlgitud: töös kasutatud pealkiri on autori tõlge.

²¹Ettepanek: Nõukogu raamotsus teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetlustes kõikjal Euroopa Liidus, ET 52005AP0091, 28.04.2004.

²²Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopa Liidus, ELT 033 E, 09.02.2006.

1. Menetlusõiguste täiendava reguleerimise vajalikkus EL-is – idee kujunemine ja institutsioonide tegevus selle realiseerimiseks

1.1. Tampere programm: vabaduse turvalisuse ja õiguse poole

EL-i sise- ja justiitsküsimuste koordineerimiseks ja arendamiseks tehti oluline panus Tampere Ülemkogul 1999. aastal. Euroopa Ülemkogu annab EL-i arenguks vajaliku tõuke ja määratleb poliitilised sihid ja prioriteedid, kuid konkreetne otsustamismenetlus ülemkogul puudub²³. Hoolimata asjaolust, et otsused ei ole EL-i teistele institutsioonidele õiguslikult siduvad, mängib ülemkogu olulist rolli liidu poliitika kujundamisel ning juhib tähelepanu sellele, missuguseid valdkondi oleks vaja õigusaktidega reguleerida.

Tampere istungjärgu otsuses on rõhuasetus vastastikuse tunnustamise põhimõttel ja selle realiseerimisel. Justiits- ja siseasjade kontekstis tähendab nimetatud põhimõtte eelkõige, et liikmesriigid usaldavad kriminaalasjade lahendamisel üksteise ametiasutuse tehtud otsuseid ja tuginevad neile ning väldivad sellega siseriikliku menetluse asjatut dubleerimist. Ülemkogu pidas vastastikuse tunnustamise põhimõtet sedavõrd oluliseks, et nimetas seda EL-i õiguslase koostöö nurgakiviks.²⁴

Tampere programmis on fikseeritud, et vastastikuse tunnustamise ulatus ja tulemuslikkus sõltub mitmetest parameetritest ning üheks olulisemaks neist on kahtlustavate isikute õiguste tagamine. Selleks, et liikmesriigid üksteise õigussüsteeme usaldaksid ja nende otsuseid tunnustaksid, on vaja luua ühtne regulatsioon, mis kehtestab minimaalsed menetlustagatised²⁵. Sisuliselt öeldi Tampere Ülemkogul, et EL-i paremaks toimimiseks ja edasiarendamiseks tuleks liidule anda pädevus kriminaalmenetluse reguleerimiseks. See aga ei ole majandusliidu, mis on EL-i algne ja peamine eesmärk, olemuslik ülesanne. Liikmesriigid pidasid juba Euroopa Ühenduse loomise algusaegadest kriminaalmenetlust riigi siseasjaks ning ei olnud pikka aega nõus oma pädevusest jagama, veel enam aga sellest

²³Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti koht selles. Juura, 2006. Lk 187.

²⁴Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. Veebis. Kättesaadav: http://translate.google.com/translate?hl=et&sl=en&tl=et&u=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsummits%2Ftam_en.htm&anno=2, 07.03.2011.

²⁵Tampere European Council (viide 24). P-d 1-9.

lihtsalt loobuma²⁶. Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal sai Tampere tõstatatud pädevuse küsimus selge lahenduse: Euroopa Liidu Toimimise Lepingu²⁷ 82. artikli kohaselt on Euroopa Parlamendil ja nõukogul seadusandliku tavamenetluse kohaselt õigus vastu võtta nimetatud valdkonda puudutavaid direktiive²⁸.

Ülemkogul vastu võetud kava alusel töötati viis aastat ning võeti vastu ka õigusakte. Üheks neist on 29.11.2000. aasta nõukogu meetmeprogramm, et rakendada vastastikuse tunnustamise põhimõtet kriminaalasjades. Meetmeprogrammi sissejuhatuses deklareeritakse, et vastastikune tunnustamine on mõeldud tugevdama koostööd liikmesriikide vahel, aga ka tõhustama üksikisiku õiguste kaitset²⁹. See dokument süüdistatavate menetlusõiguste tagamise ideed ülemkogu otsusest oluliselt rohkem edasi ei arendanud. Küll aga kinnitab meetmeprogrammi koostamine, et Tampere Ülemkogul tehtud otsuseid pidasid oluliseks ka EL-i teised institutsioonid ja seatud eesmärkide elluviimise nimel hakati töötama.

Tampere kohtumisel on oluline roll ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostamisel, sest just siis otsustas Euroopa Ülemkogu, et on vajadus sellise dokumendi järele. Harta koostamise põhitöö tegi ära eri institutsioonide esindajatest loodud organ, mida nimetati konvendiks³⁰. Tampere algatatud idee realiseerus 7.12.2000. aastal, kui Euroopa Ülemkogu Nice'i kohtumisel kuulutati põhiõiguste harta ametlikult välja. Õiguslikult siduvaks muutus harta Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal.

1.2. Roheline raamat kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste tagamiseks

Et Euroopa Ülemkogul Tampere 1999. aastal sätestatud eesmärgid ellu viia, võttis Euroopa Komisjon 2003. aastal vastu rohelise raamatu³¹. Analoogselt Euroopa Ülemkogu otsusega on ka selle dokumendi eesmärgiks algatada diskussiooni ja kellelegi siduvaid kohustusi ei looda. Antud dokument käsitleb menetlusõiguste valdkonda süvendatumalt ja konkreetselt, kui

²⁶Legal and institutional framework: From Maastricht to Lisbon, the role of European Union's institutions, the instruments they adopt and the legislative procedure applying to them. Käsikiri autori valduses. Lk 1.

²⁷Töös on kasutatud ka lühendit ELTL.

²⁸ELTL 01.12.2009. – C 83. Art 82.

²⁹Green paper from the Commission (viide 20). P 1.6.

³⁰Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus. Veebis. Kättesaadav:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/respect/article_7173_et.htm, 06.04.03.2011.

³¹Green paper from the Commission (viide 20).

seda tehti Tampere Ülemkogul. Rohelises raamatus on nii mõnelegi Tampere püstitatud küsimusele vastused leitud.

Esmalt lahendas komisjon Tampere Ülemkogul tõstatatud küsimuse, kas EL-il üldse on pädevus menetlusõiguste tagamiseks ühtsed miinimumstandardid kehtestada. Komisjoni hinnangul EL-il selline pädevus on³². ELL 5. artikli kohaselt võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke ja kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil³³. Kuna kriminaalmenetlus ei kuulu olemuslikult liidu ainupädevusse, tuleb arvestada, et tegutsemine on õigustatud vaid juhul, kui see on selgelt efektiivsem, kui liikmesriikide tegevus riigi, piirkonna või kohalikul tasandil. Komisjoni hinnangul saab vastastikuse tunnustamise põhimõtte tagada vaid liidu tasandil kehtestatud normidega. Selle teostamiseks tuleb komisjoni hinnangul kehtestada EL-i tasandil miinimumstandardid, kuid nende realiseerimise viis jäetakse liikmesriikide endi hooleks³⁴. Samuti rõhutab komisjon, et mis tahes meetme kasutuselevõtmisel arvestatakse liikmesriigi eripäraga ning ei rikuta proportsionaalsuse põhimõtet³⁵, mis tähendab, et liidu võetud meetme sisu ega vorm ei lähe aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

Käsitletav roheline raamat kinnitab Tampere Ülemkogul välja toodud ühtsete miinimumstandardite kehtestamise vajalikkust empiirilise uuringuga. Nimelt saadeti 2002. aasta alguses liikmesriikide valitsustele küsimustik, et uurida kuidas ja mis tasemel on kahtlustatavate õigused tagatud. Vastused andsid komisjonile konkreetse ettekujutuse olemasolevast tasemest. Komisjoni hinnangul on õiguste tagamise tase liikmesriigiti väga erinev, sest lähtutakse peamiselt siseriiklikust õigusest ja selle kõrval EIK seisukohtadest EIÕK tõlgendamisel. Komisjon leidis, et suurim erinevus liikmesriikide vahel seisneb õigusabi võimaldamise mehhanismides. Parandada tuleb õigusabi kättesaadavust nii menetluse ajal kui ka menetlusele eelneval ajal, sest kui kahtlusalusel on kvalifitseeritud kaitsja, on kindel, et teda informeeritakse kõigest tema teistest õigustest. Samuti aitab kaitsja olemasolu kindlustada, et kahtlustatava õigusi respektieritakse nii menetluse ajal kui ka menetlusele eelnevas staadiumis.³⁶ Teine lahendamist vajav probleem oli komisjoni hinnangul tasuta õigusabi võimaldamine ehk küsimus sellest, kas riik peab õigusabi võimaldama ka

³²Green paper (viide 20). P 1.12.

³³ Euroopa Liidu leping (viide 13). Art 5.

³⁴Green paper (viide 20). P 1.17.

³⁵Green paper (viide 20). P 1.12.

³⁶Green paper (viide 20). P 4.1.

neile süüdistatavatele, kes on ise võimelised õigusabi eest osaliselt või täielikult tasuma. Komisjon tunnustab, et tagada kahtlustatavatele õigusabi, mis on hästi kättesaadav ja samal ajal efektiivne, on riigile väga kulukas. Mõnedes riikides on tasuta õigusabi saamine seatud sõltuvusse isiku sissetulekust: näiteks võimaldatakse tasuta õigusabi vaid kahtlustatavale, kes teenib vähem kui kaks miinimumpalka. On aga ka liikmesriike, kus leitakse, et kahtlustatava varalise olukorra hindamine on kulukam kui õigusabi finantseerimine. Komisjoni hinnangul ei saa tasuta õigusabi võimaldamise üle otsustamisel lähtuda vaid isiku palganumbrist ja kindlasti tuleks arvestada süüdistuse sisu ja võimalikku sanktsiooni.³⁷ Kolmanda suurema õigusabi puudutava probleemina nägi komisjon liikmesriikides antava tasuta õigusabi kvaliteedierinevusi. Enamikes liikmesriikides on kaitsjale esitatavad standardid seotud omandatud õigusharidusega, kuid mõnes liikmesriigis annavad kahtlusalustele õigusabi *pro bono* ka tudengid. Komisjon näeb õigusabi andvate juristide kvaliteedi ja kvantiteedi probleemide peasüüdlasena tasustamismehhanisme: väheatraktiivne palganumber on põhjus, miks tasuta õigusabi annavad ebapiisava kvalifikatsiooniga juristid või on piisavate teadmistega juriste selles valdkonnas liiga vähe. Komisjoni leiab, et kui tudengitele antakse võimalus õigusabi osutada, peab riik tagama usaldusväärse kvaliteedikontrolli.³⁸ See aga tõstatab praktilise küsimuse, kas majanduslikult on ostarbekam luua järelevalvesüsteem või tõsta õigusabi andvate juristide tasu, kuid sellele küsimusele „õiget“ vastust ei ole.

Komisjoni hinnangul tuleks õigusabi puudutavate lahknevuste likvideerimist alustada nii kiiresti kui võimalik ja esmalt sellest, et liikmesriigid kindlustaksid siseriiklike skeemide ühetaolisuse kogu riigi territooriumil. See kindlustab, et kõik ametnikud, kes kahtlustatavaga mingis menetluse etapis kokku puutuvad, on kahtlustatava õigustest ja nende tagamise vajalikkusest teadlikud. Süsteemi läbipaistvuse huvides oleks veelgi parem, kui kahtlustatavale teatatakse tema õigustest kirjalikult.³⁹

Siseriiklike mehhanismide ühtlustamine ei kindlusta aga vastastikuse tunnustamise põhimõtte realiseerimist ja seetõttu on äärmiselt oluline kehtestada liidu tasandil ühtsed miinimumstandardid. Komisjoni tehtud küsitluse põhjal võib väita, et liikmesriikide erinevus menetlusõiguste tagamisel on eriti silmatorkav osas, mis puudutab isiku õigust kaitsjale. See piirab vastastikuse tunnustamise põhimõtte täielikku rakendumist praktikas. Ühtsete miinimumnõuete kehtestamise vajalikkuse tõstis teravalt esile asjaolu, et 2004. aasta maist

³⁷Green paper (viide 20). P 4.3.c.

³⁸Green paper (viide 20). P 4.3.b.

³⁹Green paper (viide 20). P 4.3.c.

alates oli EL-is 15 liikmesriigi asemel 24, sest uute liikmesriikide lisandumine süvendavas menetlusõiguste killustatust ja vastastikuse usalduse puudumist veelgi enam.

1.3. Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus

04.11.2004. aastal Euroopa Liidu Ülemkogu vastu võetud Haagi programm oli sisuliselt Tampere protsessi jätkuprogramm, mis kehtestas prioriteedid sise- ja justiitsküsimuste valdkonna arendamiseks aastateks 2005 – 2009.

Haagi programmi ühe eesmärgina oli märgitud liidu ja liikmesriikide ühise suutlikkuse parandamine põhiõiguste, minimaalsete menetlustagatiste ja õiguskaitse kättesaadavusel⁴⁰. Nagu Tampere programmis, käsitleti ka Haagi programmis eesmärgi sisu ja saavutamist üsna üldsõnaliselt, kuid ülemkogu kui institutsiooni olemust ja eesmärke arvestades ei saa seda ette heita.

Tampere aluse saanud vastastikuse tunnustamise põhimõtte realiseerimiseks seati Haagis eesmärgiks võtta 2005. aasta lõpuks vastu raamotsuse eelnõu. Nimetatud dokument pidi fikseerima ühtsed standardid EL-is kriminaalmenetluses süüdistatavate isikute menetlusõiguste tagamiseks. Seejuures pidi raamotsus austama liikmesriikide õigustraditsioone ja põhinema nii suures ulatuses kui võimalik liikmesriikides olemasolevatel kaitsemeetmetel.⁴¹ Haagi programmist lähtudes raamotsuse ettepanek küll koostati, kuid poliitilist üksmeelt selle vastuvõtmiseks ei saavutatud.

Haagis seati eesmärgiks põhiõiguste harta lülitamine Euroopa Liidu Põhiseaduse lepingusse, millega sooviti asetada liidule ja tema institutsioonidele juriidiline kohustuse tagada kõigil oma tegevusaladel mitte üksnes põhiõiguste austamine, vaid ka nende aktiivne edendamine⁴². Kuigi põhiseaduse leping jäi vastu võtmata, on Haagi programmis fikseeritud idee muuta harta õiguslikult siduvaks tänaseks realiseerunud, nn kompromisslepingu näol Lissabonis. Lissaboni lepingu osaks oleva ELL 6. artikli kohaselt on põhiõiguste harta liikmesriikidele ja liidu institutsioonidele siduv⁴³.

⁴⁰Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, 03.03.2005. – C 53. Sissejuhatus.

⁴¹Haagi programm (viide 40). P 3.3.1.

⁴²Haagi programm (viide 40). P 2.

⁴³ELL (viide 13). Art 6.

1.4. Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuse ettepanek teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopas

Raamotsuse ettepanekus sätestati konkreetselt Haagi programmis toodud põhimõtted. Õigusabi regulatsiooni osas põhineb dokument paljuski Euroopa Komisjoni koostatud rohelisel raamatul, mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste tagamist EL-is. Nagu komisjon rohelises raamatus rõhutas, nii juhtis ka nõukogu raamotsuse ettepanekus tähelepanu asjaolule, et dokumendi eesmärgiks ei ole uute õiguste loomine kahtlustatavatele või kriminaalmenetluses süüdistatavatele ega ka järelevalvesüsteemi loomine EIÕK-st tulenevate õiguste kindlustamiseks. Raamotsuse eesmärk on täpsustada olemasolevate õiguste sisu, tagada nende efektiivsem kaitse ja sellega kindlustada liikmesriikide usaldus üksteise kriminaaljustiits-süsteemide vastu.⁴⁴

Raamotsuse ettepanekus on sõnaselgelt kirjas, et liikmesriikidele ei kehtestata kohustusi, mis läheksid EIÕK-st tulenevatest kohustustest kaugemale⁴⁵. See on vastuolus samas dokumendis toodud seisukohaga, et EIÕK-st tulenevaid õigusi ja kohustusi ei dubleerita. Üldnimetatud väitega seatakse vastastikuse tunnustamise põhimõttele juba Tampere antud sisu kahtluse alla. Kuivõrd kõik liikmesriigid on EIÕK ratifitseerinud, tuleneb juba EIK praktikast ühtne miinimumtase, mis võiks olla aluseks sellele, et liikmesriigid tunnustaksid üksteise otsuseid ning liidusisest regulatsiooni kehtestada vaja ei oleks. Seda probleemi nägi Euroopa Parlament, kes täpsustas oma muudatusettepanekus, et EIÕK-ga sätestatud õigusi ja nende tõlgendusi EIK poolt tuleb liidus käsitleda kui minimaalseid norme, mida liikmesriigid on kohustatud igal juhul järgima⁴⁶. Euroopa Parlamendi käsitlusest nähtub, et EIÕK-ga pandud miinimumstandarditest ei piisa selleks, et kohustada liikmesriike üksteise otsuseid tunnustama ning EL soovib pikemas perspektiivis vaadates liikmesriikidelt seda, et nad teeksid menetlusõiguste tagamiseks enam, kui seda nõuab EIK praktika.

Raamotsuse ettepanek oli varasemate menetlusõiguste valdkonda puudutavate dokumentidega võrreldes vaieldamatult kõige selgema sihi ja konkreetsimate lahendustega. Paraku jäi dokument vastu võtmata. Peamiseks põhjuseks oli liikmesriikide erimeelsus küsimuses, kas raamotsuses sätestatud tuleks kohaldada kõikidele EL-is toimuvatele kriminaalmenetlustele või ainult neile, mis puudutavad Euroopa vahistamismäärust. Teine raamotsuse-vastane

⁴⁴Raamotsuse ettepanek (viide 21). P (9).

⁴⁵Raamotsuse ettepanek (viide 21). P (12).

⁴⁶Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 1.

argument oli, et EIÕK näol on juba efektiivselt toimiv mehhanism süüdistatava õiguste tagamiseks.⁴⁷ Mõned liikmesriigid kas ei näinud või ei tahtnud näha, et raamotsuse ettepanek ei dubleeri EIÕK, vaid tagab õigusselguse, täpsustades EIÕK-st ja liikmesriikide põhiseadustest tulenevaid õigusi. EL-i eesmärk on kindlustada, et süüdistatavate õiguste osas ei oleks nende kahjuks kalduvat tõlgendamisruumi. Vaid selline lahendus võimaldab kindlustada olukorra, et riigid, kus menetlusõigused on praegu paremini tagatud, kui seda nõuab EIK, tunnustavad teiste liikmesriikide otsuseid kui võrdseid enda omadega.

Kuigi raamotsuse ettepanek jäi vastu võtmata, on sellel menetlusõiguste tagamise edasisel arengul EL-is oluline roll. Raamotsuse ettepanek on EL-i institutsioonide dokumentidest antud valdkonnas senini olnud kõige konkreetsem ja ambitsioonikam, kuna menetlusõiguse erinevaid aspekte sooviti reguleerida üsna põhjalikult. Dokument on nii Tampere kui ka Haagi Ülemkogudel seatud eesmärkide saavutamiseks tehtud esimene tõsiseltvõetav samm, sest raamotsuse ettepaneku eesmärgiks ei olnud diskussiooni tekitamine ning probleemile tähelepanu juhtimine, vaid liikmesriikidele reaalsete kohustuste loomine.

Nõukogu tehtud tööst raamotsuse ettepaneku väljatöötamisel on valdkonna edasiseks arenguks palju kasu olnud ning praeguseks on mitmed raamotsuse ettepanekus kajastatud ideed ka realiseerunud. 30.10.2009 võttis nõukogu vastu menetlusõigusi puudutava resolutsiooni, milles seati eesmärgiks raamotsuse ettepanekus toodud menetlusõiguste järk-järguline reguleerimine⁴⁸. Praeguseks on ühtsete menetlusõiguste kehtestamiseks vastu võetud vaid üks legislatiivakt: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses⁴⁹. Ka on esitatud ettepanek, et vastu võtta direktiiv, milles käsitletakse süüdistatava õigust saada kriminaalmenetluses teavet⁵⁰. Nimetatud dokumentide põgusamgi võrdlemine raamotsuse ettepanekuga kinnitab, et järk-järgult viiakse ellu raamotsuses toodud ideed. Komisjon asus oma rohelises raamatus seisukohale, et menetlusõiguse tuumaks on isiku õigus õigusabile ja õigusnõustamisele ja pidas selle tagamist esmatahtsaks⁵¹. Raamotsuse ettepanekus menetlusõigusi hierarhilisse järjekorda ei pandud. Küll aga tehti seda resolutsioonis, milles pandi paika regulatsioonide kehtestamise järjekord:

⁴⁷Mitsilegas, W. (viide 9). Lk 457.

⁴⁸Nõukogu resolutsioon, teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses, 30.11.2009. – ELT C 295/1. P (11).

⁴⁹Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL, 20.10.2010. – L 280.

⁵⁰Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet, 20.07.2010. – C 054.

⁵¹Green paper (viide 20). P 4.

esmalt tuleb tagada õigus tõlkele ja süüdistuse kohta käivale teabele ning seejärel reguleerida õigusabi andmist ja muid menetlusõigusi⁵².

EL-i senise tegevuse põhjal võib järeldada, et kui resolutsiooni teist meetet ehk õigust teabele kajastav direktiiv on vastu võetud, hakatakse tegutsema, et välja töötada ühtsed standardid ka resolutsiooni kolmanda meetme ehk õigusabi reguleerimiseks.

1.5. Nõukogu resolutsioon teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses

Viimane menetlusosaliste õigusi ja seega ka õigusabi puudutav dokument, mille EL-i instutsioonid on vastu võtnud, on nõukogu resolutsioon 30. novembrist teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses.

Nõukogu juhib oma resolutsioonis tähelepanu asjaolule, et kõik EL-is vastu võetavad menetlusõigusi reguleerivad õigusaktid peavad olema kooskõlas EIÕK-ga kehtestatud miinimumnõuetega nii, nagu neid tõlgendab EIK. Samas rõhutab nõukogu, et liidusiseselt on vaja kasutusele võtta kaugeleulatuvad meetmed, et tagada konventsiooni nõuete täielik rakendamine ja olemasolevate standardite täiustamine.⁵³

Menetlusõiguste tagamine liidusiseste mehhanismidega on äärmiselt oluline tasakaalustamakas EL-is vastu võetud meetmeid politsei- ja õiguslase koostöö vallas, mis on süüdistuse esitamist tunduvalt lihtsustanud⁵⁴. Seni on menetlusõiguste tagamise olulisust küll palju arutatud ja erinevaid mittesiduvaid dokumente koostatud, kuid konkreetsete õiguslikku tähendust omavate tulemusteni jõutud ei ole. Kuna küsimused on keerulised ja tähtsad, tuleb nõukogu hinnangul ühtsed standardid kehtestada just tasakaaluka järk-järgulise lähenemisviisiga. Käsitledes meetmeid valdkondade kaupa, saab paremini kontsentreeruda igale eraldiseisvale menetlusõigusele ning see võimaldab probleeme paremini analüüsida ja jõuda efektiivseima lõpplahenduseni.⁵⁵ Töö autori hinnangul on järk-järgulisel lähenemisviisil ka pragmaatilisem põhjendus: mida väiksema reguleerimisalaga dokument on, seda tõenäolisem on, et liidusiseselt saavutatakse selle vastuvõtmiseks vajalik kompromiss.

⁵²Nõukogu resolutsioon (viide 48). P (11).

⁵³Nõukogu resolutsioon (viide 48). P (13).

⁵⁴Nõukogu resolutsioon (viide 48). P (10).

⁵⁵Nõukogu resolutsioon (viide 48). P (11).

Raamotsuse ettepanekus on põhjalikult käsitletud kõiki teekaardis nimetatud meetmeid. Hinnates raamotsuse ettepanekut koosmõjus parlamendi muudatusettepanekutega selle kohta, ei saa kindlasti öelda, et raamotsuse ettepanek oleks vastuvõtmise korral olnud ebaefektiivne või selliste puudustega, mis viitaksid dokumendi koostamisel tehtud ebapiisavale analüüsile. Raamotsuse vastuvõtmata jäämine näitab vaid seda, et liikmesriigid eelistavad suuremahulistele muudatustele rahulikumat lähenemisviisi, mida nõukogu resolutsioon võimaldabki. Kuna enamikes küsimustes jõuti raamotsuse ettepanekus üksmeelele, võib eeldada, et seal toodud põhimõtteid kasutatakse ära ka resolutsioonis toodud meetete elluviimiseks.

Nõukogu kinnitas resolutsiooni lisas tulevaste meetmete alusena teekaardi. Selles käsitletakse kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute õiguste kaitset kohtueelses menetluses, kuid seda oluliselt üldisemalt kui raamotsuse ettepanekus. Välja on toodud kuus peamist õigust, mida tuleb järk-järgult reguleerima asuda: 1)kirjalik ja suuline tõlge; 2)teave õiguste ja süüdistuse kohta; 3)õigusabi ja õigusnõustamine; 4)suhtlemine sugulaste; tööandjate ja konsulaarasutustega; 5)kaitsemeetmed selliste kahtlustatavate või süüdistatavate isikute jaoks, kes kuuluvad haavatavate isikute kategooriasse; 6)roheline raamat, mis käsitleb kohtueelset kinnipidamist. Nõukogu rõhutas, et teekaardis nimetatud õigusi peetakse põhilisteks menetlusõigusteks ja nendega seotud meetmete kasutuselevõtmist tuleb käsitleda esmatähtsana, kuid see loetelu ei ole täielik ning tulevikus peab tähelepanu pöörama ka menetlusõigustele, mida teekaardis nimetatud ei ole.⁵⁶

Esimese meetmena teekaardis märgitud õigus tõlkele on nüüdseks reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2010/64/EL⁵⁷. Teise meetme elluviimiseks on komisjon esitanud ettepaneku vastu võtta direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet⁵⁸. Kolmanda meetmena on nimetatud õigusabi ja õigusnõustamist. See on teekaardi sõnastuse kohaselt kahtlustatava või süüdistatava isiku õigus saada kriminaalmenetluse käigus õigusnõustamist menetluse nii varajases järgus kui vajalik⁵⁹. Õigusabi regulatsiooni ühtlustamiseks ei ole EL-is pärast seda, kui raamotsuse ettepaneku vastuvõtmine ebaõnnestus konkreetsemaid samme astunud. Ilmselt tehakse seda pärast teabeõigust puudutava direktiivi jõustumist.

⁵⁶Nõukogu resolutsioon (viide 48). Lisa.

⁵⁷Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL (viide 49).

⁵⁸Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (viide 50).

⁵⁹Nõukogu resolutsioon (viide 56). Lisa, meede C.

1.6. Stockholmi programm: avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel

Stockholmi programmi üks põhieesmärke on kodanike elu lihtsustamine. Õiglusel põhineva Euroopa aluseks on kodanike võimalus vabalt kasutada õigusteenuseid, et kaitsta oma õigusi kõigis liikmesriikides. Selle tagamiseks korraldati nii Tampere kui Haagi programmis juba rõhutatud vajadust kehtestada isikutele nende õiguste tagamiseks kriminaalmenetluses ühtsed miinimumstandardid, kuid lisati, et erilist tähelepanu tuleks pöörata mehhanismidele, millega lihtsustatakse inimeste juurdepääsu õigusasutustele nii, et nad saavad kaitsta oma õigusi kogu liidus. Juba Tampere seadud eesmärki kehtestada EL-is ühtsed menetlusreeglid põhjendatakse Stockholmi programmis teisest vaatevinklist. Kui Tampere ja Haagis peeti menetlusõiguste tagamist oluliseks põhjusel, et riigid usaldaksid üksteist, siis Stockholmis rõhutatatakse, et see on eeldatavasti vajalik, et kodanik usaldaks liitu⁶⁰.

Programmis tunnustatakse nõukogu, kes võttis vastu kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute menetlusõiguste tagamist käsitleva resolutsiooni. Kuna nimetatud dokument täielikult elluviimisel suurendab üksikisikute õigusi kriminaalmenetluses, sai resolutsioonist Stockholmi programmi osa. Ülemkogu soovitas komisjonil analüüsida kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute minimaalsete menetlusõiguste lisaelemente ning hinnata seda, kas tihedama koostöö edendamiseks selles valdkonnas on vaja käsitleda muid küsimusi.⁶¹ Ka nõukogu ise rõhutas resolutsioonis, et lisana toodud teekaardis fikseeritud menetlusõiguste tagamisega ei ole nõukogu töö selles vallas lõppenud ning teekaardis nimetatud õigused ei kajasta ammendatult reguleerimist vajavaid menetlusõiguse aspekte⁶². Arvestades EL-i institutsioonide senist töötempot võib aga üsna kindel olla, et viis aastat kestva Stockholmi programmi raames resolutsioonis seadud eesmärkide realiseerimisest kaugemale ei jõuta ja menetlusõiguste lisaelementide analüüsimine jääb tulevikku.

Stockholmi programmis rõhutatatakse ka, et on äärmiselt oluline, et liit ühineks EIÕK-ga. See on vajalik, et tugevdada EL-i ja selle institutsioonide kohustust tagada kõigil oma tegevusaladel põhiõiguste ja põhivabaduste aktiivne edendamine, mis omakorda võimaldab jätkata EK ja EIK praktika harmoonilist arengut, millega toetatakse Euroopas põhi- ja

⁶⁰Euroopa Ülemkogu Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel, 04.05.2010. – ELT C 115. P 1.1.

⁶¹Stockholmi programm (viide 60). P 2.4.

⁶²Nõukogu resolutsioon teekaardi kohta (viide 48). P 12.

inimõiguste ühtse süsteemi loomist⁶³. Ka selle eesmärgi realiseerimiseks on juba aktiivseid samme astunud: Lissaboni lepinguga anti EL-ile pädevus ja kohustus EIÕK-ga ühinemiseks⁶⁴. See, kas EIÕK-ga ühinemine aitab kaasa inimõiguseid reguleeriva kohtupraktika harmoonilisele arengule, on küsitav. EL-is ei ole selget seisukohta, missugune saab olema EIÕK ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta vaheline ning milliseks kujuneb EK ja EIK pädevuse jaotus.

⁶³Stockholmi programm (viide 60). P 2.1.

⁶⁴ELL (viide 13). Art 6.

2. Õigus kaitsjale EIK ja EK praktika ning Euroopa nõukogu raamotsuse tähenduses

2.1. Normide rakendamisala ja sätetest tulenevate kohustuste täitmise tagamine

EIÕK-ga osalisriikide endale võetud kohustuste täitmise tagamiseks loodi EIK ja kuivõrd kõik EL-i liikmesriigid on EIÕK ratifitseerinud, on nad end EIK jurisdiktsioonile allutanud. EIK ei ole ülemkohtuks ehk neljandaks astmeks osalisriikide ülemkohtutele ega oma mingisugust jurisdiktsiooni nende tehtud lahendite muutmiseks või tühistamiseks, EIK pädevuses on üksnes kontrollida, kas protsess oli õiglane⁶⁵. Asjas *Khan vs Ühendkuningriik* asus EIK seisukohale, et isegi tõendite lubatavuse hindamine ei ole tema pädevuses ning et kohus saab hinnata vaid seda, kas menetlus tervikuna oli aus⁶⁶. EIK otsuste täitmine tagatakse kahel viisil. Esiteks võidakse osalisriiki kohtuotsusega kohustada kestvad rikkumised lõpetama, kuid kuna EIÕK jurisdiktsioon on subsidiaarne, peavad rikkumise lõpetama siiski osalisriigid ise vastavalt oma siseriiklikele menetlusreeglitele⁶⁷. Vahetult toimelt on mõjusam teine viis ehk EIK-le EIÕK 41. artikliga antud õigus kohustada liikmesriiki maksma kannatanule õiglane hüvitis⁶⁸. Hüvitis võib olla antud materiaalselt rahalisel kujul või moraalsel kujul, mis tähendab, et rikkumise fakti tuvastamist iseenesest peetakse piisavalt õiglaseks hüvitiseks⁶⁹.

EIÕK-s on õigus kaitsjale sätestatud konventsiooni artikkel 6 §-ga 3 c: „Igal kuriteos süüdistataval on vähemalt järgmised õigused: c) kaitsta end ise või enda poolt valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad ja süüdistatavad pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks⁷⁰.“ Kuigi sõna „kuritegu“ viitab selgelt kriminaalmenetlusele, ei ole EIÕK-s peetud vajalikuks sätte rakendusala täpsustada. Seda on teinud EIK oma praktikaga. See on vajalik, kuna EIÕK-ga ühinenud riikides sisustatakse kuriteo toimepanemises süüdistamist ehk kriminaalsüüdistuse mõistet erinevalt. Inimõiguste kohus sõnastas asjas *Deweere vs Belgia* kriminaalsüüdistuse mõiste nii: „isikule pädeva

⁶⁵Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu, 2003. lk 241.

⁶⁶EiKo 12.05.2002, *Khan vs Ühendkuningriik*. P 22.

⁶⁷Lõhmus, U. (viide 65). Lk 264.

⁶⁸EIÕK (viide 2). Art 41.

⁶⁹Lõhmus, U. (viide 65). Lk 264.

⁷⁰EIÕK (viide 2). Art 6.

võimuorgani poolt antud ametlik teadaanne, et see isik on toime pannud kriminaalkuriteo“⁷¹. Süüdistuse selline sõnastus osutab eelkõige ajahetkele, millest alates seisab isik silmitsi süüdistusega. Täiendavat tõlgendamist vajab ka see, missugune süüdistus kvalifitseerub kriminaalsüüdistuseks. Kui siseriiklik õigus klassifitseerib tegu kuriteona, on isiku süüdistamine selles *ipso facto* kriminaalsüüdistus ka konventsiooni tähenduses⁷². Asjas *Engel jt vs Holland* asus EIK seisukohale, et kui siseriikliku õiguse tähenduses pole tegu kriminaalsüüdistusega, tuleb hinnata, kas pole siiski tegemist kriminaalsüüdistusega EIÕK tähenduses. *Engel jt vs Holland* asjas töötati välja kriteeriumid, millest otsustamisel lähtuda tuleks: 1) õigusrikkumiste klassifikatsioon riigi seaduste järgi; 2) õigusrikkumise olemus ning 3) teo toimepanijat ootava karistuse iseloom ja raskus. Seejuures on oluline, et teine ja kolmas Engeli kriteerium on alternatiivsed, st piisab üksnes õigusrikkumise olemusest või karistuse raskusastmest, et õiguserikkumist kriminaalsüüdistusena kvalifitseerida.⁷³ Asjas *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik* märkis EIK, et siseriikliku õiguse määratlusel teole on vaid suhteline väärtus ning palju olulisem on õiguserikkumise tõeline olemus⁷⁴. EIK praktika kohaselt võib rahaline karistus ja eelkõige rahatrahv samuti inditseerida, et teo eest karistamine on kriminaalsüüdistus, mis allub EIÕK 6. artikli toimele⁷⁵. Siiski ei saa kohtupraktika abil tõmmata piiri, missugusest summa suurusjärgust alates loetakse trahvi esitamine kriminaalsüüdistuseks. Asjas *Weber vs Šveits* karistati kaebajat 500 Šveitsi frangi suuruse summaga kriminaalmenetluses saadud konfidentsiaalse teabe avalikuks tegemise eest ning EIK leidis, et tegemist oli kriminaalsüüdistusega⁷⁶. Asjas *Ravnsborg vs Rootsi* oli trahv kohtule esitatud kohatute avalduste eest 1000 Rootsi krooni ning EIK asus seisukohale, et tegemist ei ole kriminaalsüüdistusega⁷⁷. EIK praktika näitab, et kui karistuseks teo toimepanemise eest on vabadusekaotus (vangistus, arest), siis seda tegu saab EIÕK tähenduses klassifitseerida kriminaalseks teoks⁷⁸. Siiski ei andnud ülalmainitud *Engel jt vs Holland* asjas kaks päeva ranget aresti kohtu hinnangul kriminaalsüüdistuse mõõtu välja. Kohus sedastas, et arvestada tuleb, et mitte igasugune vabaduse piirang ei ole vabadusekaotus ja vabadusekaotus peab olema mõeldud karistusena.⁷⁹ Seega ei mahu kriminaalsüüdistuse mõistesse vaimuhaigete kinnipidamine või välismaalaste kinnipidamine eesmärgiga nad maalt

⁷¹EIKo 27.02.1980, *Deweert vs Belgia*. P 30.

⁷²Lõhmus, U. (viide 65). Lk 144.

⁷³EIKo 06.08.1976, *Engel jt vs Holland*. P-d 34-35.

⁷⁴EIKo 28.06.1984, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*. P 52-53.

⁷⁵Vt nt EIKo 22.05.1990, *Weber vs Šveits*. P 46.

⁷⁶EIKo (viide 75).

⁷⁷EIKo 23.03.1994, *Ravnsborg vs Rootsi*. P 62-65.

⁷⁸Vt nt EIKo (viide 73).

⁷⁹EIKo (viide 73).

välja saata⁸⁰. Ülaltoodud näidete põhjal võib väita, et EIK praktika, mis käsitleb EIÕK 6. artikli rakendamisala, on väga lai ning vastuoluline. Vastuoluline just selles mõttes, et EIK ei ole võtnud jäiki seisukohti teatud probleemkohtade määratlemisel ning keskendub asja lahendamisel peamiselt konkreetse kaasuse iseärasustele. See on kindlaim viis teha õiglaseid lahendeid, kuid pretsedendiõigust silmas pidades on üsna raske leida juhiseid, missugune tegutsemine on õige. Seda nii osalisriikidel, kes ideaalis peaksid kohtupraktikast saadud juhiste abil siseriiklikult tehtud vigu edaspidi vältima, aga ka õiguspraktikutel, kes oma kliente parimal võimalikul viisil kaitsta soovivad.

Seda, et EIÕK tõlgendamine ei ole selge ning kohtuotsuste täitmise tagamise mehhanism ei toimi, kinnitab fakt, et 2002. aastal kuulutas EIK välja 844 otsust, kuid mittevastuvõetavaks tunnistati 17 915 kaebust. Nimetatud probleemid toovad raskeid tagajärgi ka kohtule endale: 2003. aasta alguses ootas lahendamist üle 29 000 kaebuse. Kohus on kaebustega ülekoormatud, sest lahendamata asjade jääk kasvab iga aastaga.⁸¹

Euroopa Liidu põhiõiguste harta on hetkel EL-is ainuke siduv õigusakt, milles käsitletakse süüdistatava õigust kaitsjale. Harta 47. artikkel sätestab: „Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. /.../ Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.”⁸² Harta 51. artikli kohaselt on harta sätteid ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ning asutustele ja liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral⁸³, mis tähendab, et on väga erandlik olukord, kui süüdistataval, kelle õigust kaitsjale on rikutud, on võimalus, et rikkumise tuvastamist EK-s menetletakse⁸⁴.

Kaitseõiguse tagamise standardid saab käesoleval hetkel tinglikult jagada kolmeks: 1)liidu õiguse kohaldamisel kohustuslikud standardid, mis tulenevad Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ja EK tõlgendustest selle kohta; 2)liikmesriikide konstitutsioonikohtute tõlgendused kaitseõiguse tagamiseks siseriikliku õiguse kohaldamisel; 3)EIÕK-st tulenevad miinimumstandardid, mis on kõigile liikmesriikidele kui EIÕK osalisriikidele kohustuslikud. Töö autori arvates ei ole selline lahendus rahuldav, kuna liikmesriikide ühisosa õigusabi

⁸⁰Lõhmus, U. (viide 65). Lk 144.

⁸¹Arvandmed: Lõhmus, U. (viide 65). Lk 6.

⁸²Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

⁸³Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 51.

⁸⁴Vt täpsemalt, millised võimalused on üksikisiku õiguste kaitseks EK-s käesoleva töö sissejuhatuses.

tagamisel tuleneb peamiselt vaid EIÕK-ga kehtestatud miinimumnõuetest. EK tõlgendused on aga siduvad vaid EL õiguse kohaldamisel. EIK-sse jõuab osalisriikidest hulgaliselt kaebusi menetlusõiguste, sh väga tihti kaitseõiguse rikkumise kohta, mis inditseerib, et siseriiklikud mehhanismid ei toimi või ei ole piisavalt hästi välja töötatud ja see on koht, kus EL saab ja peab tegutsema. Varem ei olnud EL-il kriminaalmenetluse valdkonnas tegutsemiseks pädevust ja see on ilmselt ka üks põhjusest, miks pole hartast detailsemat ja ulatuslikumat õigusabi puuduvat regulatsiooni senini vastu võetud. Lissaboni lepinguga on pädevuse probleem lahendatud, ning EL võib kriminaalmenetlust puudutavaid meetmeid vastu võtta⁸⁵. Käesoleva uurimistöö esimese osas toodu põhjal oleks selgelt ülekohtune väita, et EL-i institutsioonid ei ole tegutsenud, et tagada süüdistatava õigus kaitsjale efektiivsemalt kui seda teeb Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2004. aastal koostatud nõukogu raamotsuse ettepanekus teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopas seati efektiivsema õigusabi paremaks tagamiseks sisse konkreetsed standardid. Kuigi raamotsuse ettepanek jäi vastu võtmata, jõuti menetlusõiguste regulatsiooni sisu valdavas osas kokkuleppele. Seetõttu võib eeldada, et kui nõukogu 30.11.2009. aasta resolutsioonis seatud eesmärkidest lähtuvalt võetakse vastu direktiiv, mis reguleerib kriminaalmenetluses süüdistatava isiku õigust kaitsjale, tuginetakse selle koostamisel suures osas juba raamotsuse ettepaneku koostamisel saavutatud kompromissidele. Sel põhjusel on kavandatava regulatsiooni, mis puudutab süüdistatava õigust kaitsjale, hindamise aluseks võetud raamotsuse ettepanek koos seda puudutavate Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutega.

Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuse ettepaneku 1. artiklis sooviti selgelt fikseerida, et protsessuaalsed õigused, sh ka süüdistatava õigus õigusabile, rakenduvad kõikides EL-i piires toimuvates kriminaalmenetlustes. Samas artiklis on kriminaalmenetluse mõiste ka defineeritud: kohtumenetlus, mille eesmärk on teha kindlaks kriminaalkuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku süü või süütus või teha otsus pärast seda, kui süüdistatav on end kuriteos süüdi tunnistanud, samuti menetluse suhtes esitatud apellatsioonikaebused.⁸⁶ Euroopa Parlamendi muudatusettepanekuga tuleks kriminaalmenetluseks lugeda ka haldusasutuste poolt rakendatavad meetmed seoses tegevusega, mis on mingi liikmesriigi õiguse kohaselt karistatav ja mille raames tehtud otsus võib kaasa tuua menetluse kohtus, kelle vastutusalasse kuuluvad eelkõige kriminaalküsimused⁸⁷. Raamotsuse ettepanekuga sooviti kindlustada menetlusõiguste tagamine ka siseriiklikke õigusakte puudutavates kriminaalmenetlustes ning

⁸⁵Vt ELTL (viide 28). Art 87.

⁸⁶Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 1.

⁸⁷Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 13.

see seisukoht saigi peamiseks takistuseks raamotsuse ettepaneku vastuvõtmisel, sest mõnede liikmesriikide hinnangul tulnuks kohaldada raamotsuse ettepanekus toodud vaid Euroopa vahistamismääruse rakendamisel⁸⁸. See aga tähendaks, et kavandatav süüdistatava õigust kaitsjale käsitlev direktiiv kaitseks vaid isikuid, kelle õigusi võidakse riivata EL-i õiguse kohaldamisel ning sellist kaitset pakub Euroopa Liidu põhiõiguste harta juba praegu. Siseriiklikud menetlused jääksid endiselt vaid EIÕK kaitsealasse. Direktiivis, mis käsitleb isiku õigust saada kriminaalmenetluses kirjalikku ja suulist tõlget, märgitakse, et direktiivis toodud eeskirjad kehtivad kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismääruse täitmise menetluses⁸⁹, mis kinnitab, et vähemalt tõlget puudutavas osas saavutati selline kokkulepe, mis tagab süüdistatava õiguste kaitse ulatuslikumalt, kui seda teeks kohaldamine vaid vahistamismääruse täitmisel. Sarnaselt on rakendamisala määratud ka direktiivi ettepanekus, mis puudutab isiku õigust saada kriminaalmenetluse kohta teavet⁹⁰ ning loodetavasti lähtutakse sellest põhimõttest ka õigusabi tagamise reguleerimisel.

Raamotsuse ettepaneku 1. artikli lg-s 2 on täpsustatud ka see, kes on kaitseõiguse adressaatideks. Nimetatud sätte kohaselt kehtivad õigused iga isiku suhtes, keda kahtlustatakse kriminaalkuriteo toimepanekus ("kahtlustatav") alates hetkest, mil liikmesriigi pädevad asutused on talle teatanud, et teda kahtlustatakse kriminaalkuriteo toimepanekus, kuni tema suhtes kohtuotsuse tegemiseni⁹¹. Kuigi raamotsuse ettepanekus on toodud kriminaalmenetluse mõiste, on definitsioon väga abstraktne ning mõiste sisu jääb ebaselgeks nagu EIÕK-ski. Küll on probleemi leevendatud direktiivis 2010/64/EL. Seal avatakse kriminaalmenetluse mõiste lähtuvalt siseriiklikust õigusest: kriminaalmenetlusega on igal juhul tegemist, kui karistuse kohaldamise üle otsustab kohus; kui aga liikmesriigi õiguses on jäetud pisirikkumiste eest karistuse määramine muu asutuse kui kriminaalasjades pädeva kohtu hooleks ja karistuse määramise otsuse peale võib kohtusse edasi kaevata, kohaldatakse direktiivis sätestatud õigusi alates kaebuse esitamisest kohtusse⁹².

Väga olulise täiendusena soovis Euroopa Parlament oma muudatusettepanekus sätestada raamotsuse ettepanekus toodud õiguste eiramise tagajärje. Raamotsusesse sooviti lisada, et

⁸⁸Mitsilegas, W. (viide 19). Lk 457.

⁸⁹Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL (viide 49).

⁹⁰Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (viide 50).

⁹¹Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 1.

⁹²Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL (viide 49). Art 1.

õigusnõustamise õiguse eirmine toob endaga kaasa igasuguse edasise tegevuse ja sellest sõltuva tegevuse kehtetuks muutumise kogu kriminaalmenetluse käigus⁹³.

Nimetatud muudatus on oluline erisus võrreldes EIÕK 6. artikli rikkumise tagajärgedega. EIK määrab isikule, kelle õigusi rikuti kompensatsiooni, kuid siseriikliku menetluse seisukohast ei mängi see rolli. Eesti Riigikohus võttis 2004. aastal *Veeberi*⁹⁴ ja *Giga*⁹⁵ asjades seisukoha, et kui EIK on leidnud, et Eesti siseriiklikus kriminaalmenetluses on rikutud isiku põhiõigusi või -vabadusi, tuleb teatud juhtudel riigisisene kohtumenetlus taasavada. Siseriikliku menetluse taasavamine on aga riigi õigus, mitte kohustus. Kompensatsioon, mille EIK riigilt isikule tema õiguste rikkumise hüvitamiseks välja mõistab, ei ole efektiivne ja paljudel juhtudel ei pane riiki oma käitumist muutma. Seda kinnitab EIK-sse saadetavate kaebuste üha kasvav arv. Euroopa Parlamendi välja pakutud lahendus paneks aga liikmesriigid oma tegevusse süvenema, keskendudes ainult tagajärje leevendamise asemel preventatiivselt tulevase käitumise korrigeerimisele.

2.2. Õigus õigusabile ja õigusnõustamisele

EIK lähtub õigusabi ja õigusnõustamise sisustamisel EIÕK artiklist 6 § 3 b ja c. Artikkel 6 § 3 b sätestab, et igal kuriteos süüdistataval on õigus saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks⁹⁶ ning artikkel 6 § 3 c kohaselt on isikul ka õigus kaitsta end ise või enda poolt valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusemõistmise huvid seda nõuavad⁹⁷. EIK praktika ega EIÕK ei täpsusta 6. artiklis sätestatud õiguste tagamise viise. Asjas *Sannino* ütles EIK, et iga osalisriigi kohustus on leida sobiv viis, et kindlustada isikutele EIÕK 6. artiklis toodud õigused⁹⁸. Kohtu ülesanne on vaid vaidluse korral tuvastada, kas konkreetne meetod, mida riik oma õigussüsteemis rakendab, on kooskõlas EIÕK-s sätestatud õiglase kohtumõistmise põhimõttega⁹⁹. Seejuures tuleb arvestada, et EIÕK 6. artiklis toodud garantiid ei ole eesmärgiks iseenesest, vaid need on mõeldud tõlgendamiseks õiglase

⁹³Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 17.

⁹⁴RKÜKo, 06.01.2004, 3-1-3-13-03.

⁹⁵RKÜKo, 06.01.2004, 3-3-2-1-04.

⁹⁶EIÕK (viide 2). Art 6 § 3 b.

⁹⁷EIÕK (viide 2). Art 6 § 3 c.

⁹⁸EIKo 27.04.2006, *Sannino vs Itaalia*. P 48.

⁹⁹EIKo (viide 98). P-d 49-50.

kohtumõistmise ja ausa menetluse üldises kontekstis. EIK ülesanne on seega vaid kindlaks teha, kas menetlus tervikuna oli õiglane.¹⁰⁰

Võrreldes EIÕK tõlgendava kohtu praktikaga ei ole EK hinnangul õigus õiglasele kohtumenetlusele staatiline õigus ning see peab olema tasakaalustatud teiste isikute õiguste ja huvidega. Asjas *Varec* asus EK seisukohale, et kohustused, mis on tuletatud EIÕK 6. artiklist, panevad liikmesriikidele ülesande tagada ka see, et süüdistatava õigus õiglasele kohtumenetlusele oleks tasakaalus kannatanu õigustega ning õigust õiglasele kohtupidamisele ei ületähtsustataks¹⁰¹.

Pupino asjas rõhutas EK, et liikmesriikidel ja EL-i institutsioonidel on liidu õiguse rakendamisel kohustus tagada nii EIÕK-st kui ka liikmesriikide konstitutsioonilistest tavadest tulenevad põhiõigused¹⁰². Jääb aga ebaselgeks, missugune on nõutav standard liikmesriikide konstitutsioonidest tulenevate õiguste tagamisel. Variante on mitmeid: kas piirduda võib vaid EIÕK-ga kehtestatud miinimumnõuetega või teatud juhtudel tuleks lähtuda siseriiklike konstitutsioonikohtute tõlgendustest, millele mõnes liikmesriigis esitatakse kõrgemaid standardeid, kui seda teeb EIÕK-ga. See, millal ja milliste liikmesriikide põhiseaduslikele tavadele otstarbekas tugineda oleks, on ebaselge seda enam, et liikmesriigiti on menetlusõiguste tagamine korraldatud väga erineval tasemel ja erinevate mehhanismidega. Piirdumine ainult EK tõlgendustega, ei oleks samuti otstarbekas, kuna EK praktika, mis käsitleb menetlusõiguste tagamist ja eriti õigusabi andmise kohustust, ei ole väga ulatuslik. Samuti on subsidiaarsuse printsiibist lähtuvalt EK praktika liikmesriikidele siduv vaid osas, mis puudutab liidu õigusaktide tõlgendamist.

Käesoleva töö autori arvates aitaks nimetatud probleemi kõige paremini lahendada liikmesriikidele siduv EL-i institutsioonide koostatud õigusakt, kas määruse või direktiivi näol, millest tulenevatele õigustele saaks EL-i kodanikud tugineda. On selge, et EL areneva supranatsionaalse liiduna, mille põhimõteteks on muu hulgas demokraatia ja õigusriigi printsiip, ei saa rahulduda vaid miinimumstandarditega, mis tulenevad EIK tõlgendustest EIÕK-le. See ei tähenda, et EIK ei täida oma funktsiooni, kuid EL ei tohiks nii fundamentaalse küsimuse nagu kaitseõigus, tagamist usaldada täielikult kellegi teise hoolde. EL-is on siduvat regulatsiooni vaja, et tagada õigusabi kättesaadavus ja kvaliteet mitte üksnes EL-i õigust vaid ka siseriikliku õigusakti rakendamist puututavates kohtumenetluses. Vaid

¹⁰⁰Vt nt EIKo 20.11.1989, *Kostovski vs Holland*. P 48.

¹⁰¹EKo 14.02.2008, C-450/06. P 56.

¹⁰²EKo 16.06.2005, C-105/03. P-d 67-69.

selline lahendus aitaks realiseerida vastastikuse tunnustamise põhimõtte, tõstes liikmesriikide usaldust üksteise vastu ja kodanike usaldust liidu vastu.

EIÕK 6. artikkel § 3 b sätestab, et igal kuriteos süüdistataval on õigus saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks¹⁰³. „Piisavate võimaluste“ tähendus on osaliselt avatud EIÕK 6. artiklis §-ga 3 c, mis sätestab, et süüdistataval on õigus kaitsta end ise või enda poolt valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui õigusenõistmise huvid seda nõuavad ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks¹⁰⁴. EIK on asjas *Yaremenko* rõhutanud, et juhul, kui süüdistatav on juba avaldanud soovi kaitsta end ise, ei tähenda see siiski, et isik ei võiks oma otsust muuta ning kasutada enda esindamiseks kaitsjat või taotleda tasuta õigusabi. Õigus kasutada esindajat ei tähenda ka seda, et süüdistatav loobub õigusest ise protsessil osaleda.¹⁰⁵ Kui süüdistatavat sellises olukorras sunnitakse loobuma tema õigusest kaitsjale, õigusabile või kui ei lubata tal endal kohtuprotsessil osaleda, on tegemist EIÕK 6. artiklis §-s 3 c sätestatud õiguste rikkumisega¹⁰⁶.

Määratlemata õigusemõiste „piisavad võimalused“ ja „piisav aeg“ tuleb sisustada ka selle kaudu, mis hetkest alates peavad süüdistatavale EIÕK 6. artikliga antud õigused olema realiseerunud. Isiku õigus esindajale ja seega ka õigus kaitsjaga kohtuda tekib juba arresterimise hetkel, kuid asjas *John Murray* asus EIK seisukohale, et kaitsja saabumine kahtlusaluse juurde peab toimuma mõistliku aja jooksul pärast arresterimist¹⁰⁷. EIK asendas seda küsimust lahendades ühe määratlemata õigusmõiste teisega, jättes tõlgendamisruumi tugevasti seotuks konkreetse kaasuse asjaoludega.

Süüdistatava õigust kaitsjale reguleerib ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Selle 47. artikkel sedastab, et igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud¹⁰⁸. Asjas *Roquette Frères* tunnustas EK õigust esindajale kui kaitseõiguse osa¹⁰⁹. Harta 47. artikkel annab isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, õiguse saada tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda¹¹⁰. Lähtuvalt EK praktikast on EL kodanikul mis tahes liikmesriigis õigusabi saamiseks samad tingimused, mis selle liikmesriigi kodanikel¹¹¹. Nõukogu määruse nr 44/2001 61. artikli kohaselt on õigus õigusabile tagatud ka juhul, kui isikuid, kelle alaline elukoht on liikmesriigis ja kelle vastu on seoses tahtmatult

¹⁰³EIÕK (viide 2). Art 6 § 3 b.

¹⁰⁴EIÕK (viide 2). Art 6 § 3 c.

¹⁰⁵EIKo 12.06.2008, *Yaremenko vs Ukraina*. P 81.

¹⁰⁶Vt nt EIKo 22.07.2008, *Panasenko vs Portugal*. P 54. EIKo 26.06.2008, *Shulepov vs Venemaa*. P 39.

¹⁰⁷EIKo 08.02.1996, *John Murray vs Ühendkuningriik*.

¹⁰⁸Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

¹⁰⁹EKo 22.10.2002, C-94/00. P 46.

¹¹⁰Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

¹¹¹EKo (viide 109).

sooritatud õigusrikkumisega algatatud kriminaalmenetlus teise liikmesriigi kohtus, kaitseb kohtus selleks kvalifitseeritud isik, hoolimata asjaolust, et süüdistatav ise kohtuistungil ei osale¹¹².

Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuse ettepaneku 2. artikli lg 1 kohaselt on kahtlustataval soovi korral õigus saada õigusosalast nõustamist nii pea kui võimalik ning kogu kriminaalmenetluse vältel¹¹³. Sisuliselt kirjutati sellega ümber EIK välja kujundatud seisukoht, et kaitsja saabumiseks on ette nähtud mõistlik aeg, mis sõltub situatsiooni asjaoludest. Euroopa Parlamendi muudatusettepanekuga sooviti asendada "nii pea kui võimalik" väljend "asjatute viivitusteta" ning seejuures täpsustati, et õigusnõustamine tuleks tagada hiljemalt 24 tunni jooksul pärast vahistamist¹¹⁴. Selline ettepanek seab määratlemata õigusmõistele piirid ning toob sättesse vajaliku selguse, vähendades seejuures süüdistatava kahjuks tõlgendamise võimalikkust.

Aastaid oli EIK seisukohal, et süüdistatava õigust nõuda kaitsja juuresviibimist politsei ülekuulamise ajal, ei saa EIÕK 6. artikli §-st 3 tuletada. Seda kinnitas EIK 1999. aastal asjas *Dougan*¹¹⁵. Vastupidiselt sellele seisukohale väitsid Jugoslaavia tribunal ja Euroopa Nõukogu oma piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni tõlgendamisel, et süüdistatava õigus kaitsja juuresviibimisele on üks põhilisi kaitsemeetmeid, mis aitab vältida vahistatute väärkohtlemist¹¹⁶.

2004. aastal koostatud raamotsuse ettepaneku 2. artikli lg 2 kohaselt on kahtlustataval õigus saada õigusosalast nõu enne süüdistusega seotud küsimustele vastamist¹¹⁷. Euroopa Parlament soovis antud sätte juures täpsustada, et õigus saada õigusosalast nõu laieneb kriminaalmenetluse igale etapile ja tasemele ning kõikidele ülekuulamistele¹¹⁸. Erinevalt raamotsuse ettepaneku koostamise ajal valitsenud EIK praktikast, peeti kaitsja juuresolekut ülekuulamisel vajalikuks, et süüdistatava kaitseõigus oleks tagatud.

Kaasustes *Saldux*¹¹⁹ ja *Panovits*¹²⁰ muutis EIK oma senist seisukohta. Nüüd on ka EIK praktika kohaselt EIÕK 6. artiklis sätestatud süüdistatava õigused reeglina tagatud vaid siis,

¹¹²Nõukogu määrus nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades, 22.12.2000. – ELT 32001R0044. Art 61.

¹¹³Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 2.

¹¹⁴Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 15.

¹¹⁵EIKo 14.12.1999, *Dougan vs Ühendkuningriik*.

¹¹⁶Sproken, T. jt. Draft Chapter 1. Four Fundamental Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union, 02.2009. Lk 4. Veebis. Kättesaadav:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1440208, 07.03.2011.

¹¹⁷Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 2.

¹¹⁸Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 15.

¹¹⁹EIKo 27.11.2008, *Salduz vsTürgi*. EIKo 11.12.2008, *Panovits vs Küpros*. P-d 68, 72.

kui isikul on võimalus kaitsjaga suhelda juba esimese ülekuulamise ajal. EIÕK viitab seejuures Jugoslaavia tribunali ja Euroopa Nõukogu seisukohtadele¹²¹, kuid lisab, et iga kaasuse asjaolusid arvestades tuleb siiski kaaluda, kas ei ole mõjuvaid põhjuseid selle õiguse piiramiseks. Kui aga ei ole piisavat alust õiguse piiramiseks ja isik mõistetakse ülekuulamise ajal kogutud ütluste abil süüdi, on see kohtu hinnangul EIÕK-ga tagatud kaitseõiguse rikkumine.¹²² EIK muutis senist praktikat kaitseõiguse sisustamise kohta, esitades seejuures osalisriikidele rangemaid nõudeid teiste eeskujul, mitte enda initsiatiivil. See kinnitab, et menetlusõiguste efektiivsema tagamise mehhanismile ei aitaks kaasa EIK monopoliseerimine ja valdkonna arenemiseks on vaja institutsioone, kelle erinevad seisukohad tekitavad diskussioone. EK tõlgendades ja kohaldades liikmesriikidele siduvaid õigusabi puudutavaid õigusakte, oleks EIK-le menetlusõiguste tagamise standardite edasiarendamisel ja selgemal väljakujundamisel kindlasti võrdväärne partner. Lisaks EL-i kodanikele aitaks selgemate ja rangemate standardite kehtestamine kaasa EIK arenemisele ja sellest võidaks lisaks EL-i kodanikele ka kõik ülejäänud EIÕK osalisriikide kodanikud.

2.3. Kohustus määrata isikule kaitsja ja võimaldada tasuta õigusabi

Nii EIK ja EK kui ka Euroopa Liidu Nõukogu oma raamotsuse ettepanekus on asunud seisukohale, et teatud juhul lasub riigil kohustus anda süüdistatavale tasuta õigusabi.

EIK käsitleb tasuta õigusabi andmise kohustust asjas *Gillow*. EIK ütleb, et vaatamata kahtlustatava õigusele keelduda õigusnõustamisest või õigusele end kohtumenetluses ise esindada, tuleb teatavatele kahtlusosalustele pakkuda õigusnõustamist, et tagada õiglane kohtumenetlus – see on vajalik näiteks juhul, kui esitatakse apellatsioonikaebus.¹²³

EK ei ole nimetatud probleemi põhjalikult käsitletud. Küll aga sätestab Euroopa Liidu põhiõiguste harta 47. artikkel, et igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud¹²⁴. Nimetatud harta sättest lähtudes on EL kohus asjas *Raquette Frères* tuletanud põhimõtte, et EL-i kodanikul on mis tahes liikmesriigis õigusabi saamiseks samad

¹²⁰EIKo (viide 119).

¹²¹Sproken, T. jt. (viide 116). Lk 8.

¹²²EIKo (viide 119).

¹²³EIKo 24.11.1986, *Gillow vs Ühendkuningriik*. P 31.

¹²⁴Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

tingimused, mis selle liikmesriigi kodanikel¹²⁵. Seega kui konkreetses liikmesriigis, kus isikut süüdistatakse, on riigil ulatuslikumad kohustused tasuta õigusabi võimaldamiseks, on liikmesriik kohustatud võrdses olukorras olevatele EL-i teiste liikmesriikide kodanikele õigusabi andma hoolimata asjaolust, et liikmesriigil, mille kodanikuks süüdistatav on, sellist kohustust ei ole.

Euroopa nõukogu raamotsuse ettepaneku 3. artiklis täpsustatakse veel mitmed asjaolud, mille esinemisel peaks õigusabi andmine olema kohustuslik. Vastavalt raamotsuse ettepanekule peaksid liikmesriigid tagama, et õigusnõustamine on kättesaadav kõikidele kahtlustatavatele: 1)kes on enne kohtumenetlust vahi alla võetud või 2)keda süüdistatakse ametlikult kriminaalkuriteo toimepanemises, millega seonduvad keerulised faktilised või õiguslikud asjaolud või mille suhtes on ette nähtud karm karistus, eelkõige juhul, kui liikmesriigis on kuriteo suhtes ette nähtud rohkem kui ühe aasta pikkune vanglakaristus või 3)kelle suhtes on välja antud Euroopa vahistamismäärus või esitatud väljaandmistootlus või algatatud muu üleandmismenetlus või 4)kes on alaealine või 5)kes oma ea või vaimse, füüsilise või emotsionaalse seisundi tõttu ilmselt ei suuda menetluse sisu või mõtet mõista või jälgida¹²⁶. Euroopa parlamendi muudatusettepanekuga soovitakse süüdistatava positsiooni veelgi kindlustada. Nimelt tuleks 3. artiklis märgitud rohkem kui ühe aastase vanglakaristuse nõue asendada lihtsalt vanglakaristusega sõltumata selle pikkusest¹²⁷. EIK praktika kohaselt on isikul teatud juhtudel õigus õigusabile ka siis, kui teda ähvardab karistusena arest¹²⁸, kuid raamotsuse ettepanekus on nimetatud vaid vangistust. Lähtuvalt EIK praktika positsioonist liidu õiguses võib järeldada, et liikmesriikidel tuleb teatud juhtudel võimaldada süüdistatavale tasuta õigusabi ka aresti korral. Raamotsuse 3. artikli osas, mis puudutab isikuid, kes oma ea või vaimse, füüsilise või emotsionaalse seisundi tõttu ilmselt ei suuda menetluse sisu või mõtet mõista või jälgida, tuleb parlamendi hinnangul sõnastust muuta: „ilmselt ei suuda“ peaks asendama väljendiga „näib, et ei suuda“¹²⁹. Tõenäoliselt taotleb parlament sellega süüdistatavate õiguste ulatuslikumat kaitset, et igasuguse kahtluse korral isiku vaimse, füüsilise või emotsionaalse seisundi kohta talle tingimata kaitsja võimaldataks. Samuti lisaks

¹²⁵EKo (viide 109).

¹²⁶Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 3.

¹²⁷Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 19.

¹²⁸Vt nt EIKo (viide 73).

¹²⁹Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 21.

Euroopa Parlament nimistusse kuuendana isiku, kes vahistatakse kriminaalmenetluse käigus tunnistuse andmise eesmärgil¹³⁰, mis laiendaks kaitstavate isikute ulatust veelgi.

EIÕK 6. artiklis §-s 3 c on sätestatud isiku õigus saada tasuta õigusabi, kuid selline õigus ei ole tingimusteta. Sama sätte kohaselt on see võimalik kahe kriteeriumi täitmisel: 1) kui süüdistataval endal pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks ja 2) õigusemõistmise huvid nõuavad tasuta õigusabi andmist.¹³¹ *Pakelli* asjas rõhutas EIK, et tõendamiskohustus, et süüdistataval ei ole vahendeid õigusabi kulude katmiseks, ei lasu süüdistataval endal¹³².

Asjas *Quaranta* töötas EIK välja kolm peamist faktorit, millest lähtudes tuleks tasuta õigusabi võimaldamist otsustada: kuriteo ja võimaliku karistuse tõsidus, kaasuse keerukus ja süüdistatava sotsiaalne ja majanduslik seisund¹³³. Kaasuses *Benham* rõhutas EIK, et tasuta õigusabi peab isikule võimaldama kindlasti siis, kui kaalul on süüdistatava vabadusekaotus. Seda, mil viisil või mis süsteemi abil tasuta õigusabi andmine kõige efektiivsemalt tagatakse, otsustavad riigid ise, kuid esmatähtis on, et õigusabi oleks kättesaadav.¹³⁴

EL-i põhiõiguste harta artikkel 47 lg 3 sätestab, et isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda. Tasuta õigusabi saamise kriminaalmenetluses tagab aga sama sätte lg 2, kus küll ei nimetata *expressis verbis* õigust tasuta õigusabi saamiseks, kuid sedastatakse, et igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud.¹³⁵ Kriminaalmenetluses võib nimetatut interpreteerida kui riigi kohustust võimaldada igale EL-i kodanikule kriminaalmenetluses õigusabi, sh ka neile, kel endal pole võimalik õigusabi eest tasuda.

Nõukogu raamotsuse ettepaneku 5. artikli lg 1 kohaselt sooviti tasuta õigusabi saamist siduda riigi kohustusega tagada teatud isikutele tasuta õigusnõu¹³⁶. Ka sel juhul, kui süüdistatav kuulub isikute hulka, kellele õigusabi andmine on raamotsuse kohaselt kohustuslik¹³⁷, kannab õigusnõustamise kulud täielikult või osaliselt liikmesriik vaid juhul, kui need kulud põhjustaksid kahtlustatavale või tema ülalpeetavatele tarbetuid finantsraskusi. Euroopa Parlamendi muudatusettepanekuga tuleks täiendavalt lisada, et riik kohustub kulud katma ka

¹³⁰Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 22.

¹³¹EIÕK (viide 2). Art 6.

¹³²EIKo 24.04.1983, *Pakelli vs Saksamaa*. P-d 21-22.

¹³³EIKo 24.05.1991, *Quaranta vs Šveits*. P 26-28.

¹³⁴EIKo 10.06.1996, *Benham vs Ühendkuningriik*. P 36.

¹³⁵Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

¹³⁶Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 5.

¹³⁷Vaata täpsemalt käesoleva töö p 2.3

siis, kui tarbetud finantsraskused tekiksid isikutele, kes on kohustatud süüdistatavat ennast ülal pidama¹³⁸.

Nagu EIK praktikas, nii on ka raamotsuse ettepanekus seatud tasuta õigusabi saamise tingimuseks, et süüdistataval või teda ülal pidavatel inimestel ei ole piisavalt rahalisi vahendeid, et ise õigusabi eest maksta. Raamotsuse ettepaneku 3. ja 5. artikli koosmõjus saavad tasuta õigusabi ka need isikud, kes vastavad EIK kehtestatud kolmele kriteeriumile. Siiski annab raamotsus täpsema ülevaate isikutest, kel on õigus tasuta õigusabile, kui seda teeb EIK praktika.

Nagu EIK praktikaga, nii ei ole ka raamotsuse ettepanekuga pandud kohustust tõestada, et kahtlustataval või teda ülalpidavatel isikutel pole õigusabi tasumiseks piisavalt rahalisi vahendeid neile endile. Raamotsuse ettepaneku 5. artikli lg 2 kohaselt on liikmesriikidel õigus teha järelepärimisi, et kindlaks teha, kas kahtlustatava vahendid võimaldavad tal kanda õigusnõustamise kulusid, et need täielikult või osaliselt tagasi nõuda¹³⁹. Seejuures ei tohiks liikmesriik keelduda tasuta õigusabi võimaldamisest ajal, mil ta teeb kindlaks, kas isikul või teda ülal pidavatel isikutel on piisavalt vahendeid. Kui osutub tõendatuks, et kahtlusalune või teda ülal pidavad isikud on võimelised õigusabi eest kas osaliselt või täielikult tasuma, peaks riigil olema õigus õigusabi kulude hüvitamist nõuda tagasiulatuvalt. See seisukoht ei ole raamotsuse ettepanekus küll sõnaselgelt kirjas, kuid on tuletatud raamotsuse ettepaneku tõlgendamisel.

2.4. Kohustus tagada õigusnõustamise efektiivsus

See, et riik võimaldab süüdistatavale õigunõu või kaitsja ei tähenda iseenesest veel, et riik oleks oma kohustused täitnud. Selleks, et süüdistatava õigused oleks parimal viisil tagatud, tuleb lahti mõtestada ka õigusabile esitatavad sisu- ja kvaliteedinõuded. Seda on teinud nii EIK, EK kui ka nõukogu oma raamotsuse ettepanekus. Kuna õigusabi kvaliteedi ja efektiivsuse sisustamine ongi õigusabi tagamise juures kõige komplitseeritum, on lähtunud väga erinevatest kaalutlustest.

¹³⁸Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 26.

¹³⁹Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 5.

EIK, olles nüüdseks võtnud seisukoha, et kahtlustataval on õigus kaitsja juuresolekule ja nõule juba esimese ülekuulamise ajal¹⁴⁰, pole siiski veel täpsustanud, missugune esialgne konsultatsioon kaitsjaga kahtlustatavale võimaldada tuleb. Küll on EIK asjas *Magee* öelnud, et kaitsja füüsiline kohaolek on reeglina vajalik, kuna see võimaldab tasakaalustada survet, mida uurimise läbiviijad võivad kahtlustatavale esmase küsitlemise ajal avaldada. Samas asjas rõhutas kohus, et kui süüdistatav on esmasel küsitlemisel kohustatud langetama otsuseid, mis võivad menetluse edasist käiku oluliselt mõjutada, on kahtlusalusel enne küsimustele vastamist õigus kaitsjaga nõu pidada.¹⁴¹ EIK praktika kohaselt on õiglase kohtumõistmise põhimõtte ohustatud, kui konsultatsioon toimub vangivalvuri¹⁴² või politseiametniku juuresolekul¹⁴³, aga ka siis, kui süüdistatav on kaitsjast klaasseinaga eraldatud¹⁴⁴. EIK ei välista kaitsemeetmete rakendamist täielikult, vaid rõhutab, et neid tuleb kasutada vaid siis, kui selle vajalikkus on tõendatud¹⁴⁵.

EIÕK artikkel 6 § 3 b sätestab, et igal kuriteos süüdistataval on õigus saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks¹⁴⁶. „Piisava aja“ tähendus ei ole selgelt määratletav ning sõltub iga konkreetse kaasuse komplitseeritusest. Siiski on EIK asjas *Can* täpsustanud, et juhul, kui süüdistatavale määratakse uus kaitsja vaid mõni tund enne kohtuprotsessi algust, rikutakse tugevalt isiku õigust saada kaitse ettevalmistamiseks piisavalt aega, sest sellisel juhul ei ole kahtlustataval ja tema kaitsjal võimalik istungiks valmistuda ja kohtus läbimõeldult esineda. EIK on asjas *Can* öelnud ka, et kaitsja põhiliseks kohustuseks lisaks kliendi nõustamisele kohtuprotsessi ettevalmistamisel, on ka kõikide menetlustoimingute ja uurimise õiguspärasuse kontrollimine.¹⁴⁷

EIÕK artiklis 6 sätestatud õiguste tagamiseks ei piisa pelgalt kaitsja või muus vormis õigusabi võimaldamisest. EIK on oma mitmes otsuses rõhutanud, et õigusabi peab olema efektiivne ning selle tagamiseks peab riik tegema kõik võimaliku, et advokaat saaks kaitse ettevalmistamiseks piisavalt informatsiooni¹⁴⁸.

¹⁴⁰EIKo (viide 119).

¹⁴¹EIKo 06.06.2000, *Magee vs Ühendkuningriik*. P 60.

¹⁴²EIKo 29.11.1991, *S. vs Šveits*.

¹⁴³EIKo 13.03.2009, *Rybacki vs Poola*. P 52-63.

¹⁴⁴EIKo 19.12.2006, *Oferta Plus SRL vs Moldova*. EIKo 13.03.2007, *Castravet vs Moldova*.

¹⁴⁵EIKo 31.01.2002, *Lanz vs Austria*.

¹⁴⁶EIÕK (viide 2). Art 6 § 3 b.

¹⁴⁷EIKo 12.07.1984, *Can vs Austria*. P 19.

¹⁴⁸EIKo 09.04.1984, *Goddi vs Itaalia*. P 23.

Euroopa Parlament avaldas raamotsuse ettepaneku kohta tehtud muudatusettepanekus soovi täpsustada riigi kohustused kaitsja töö hõlbustamiseks. Parlamendi hinnangul tuleks raamotsuse ettepaneku 2. artiklile lisada täiendav lõige, milles sisalduks süüdistatava õigus konsulteerida oma advokaadiga eraviisiliselt isegi juhul, kui kahtlustatav peab turvalisuse kaalutlustel jääma politsei vahi alla, kusjuures advokaadiga toimuva vestluse puhul tuleb tagada täielik konfidentsiaalsus. Samuti tuleb kaitsjale ja süüdistatavale võimaldada juurdepääs kõigile kriminaalmenetlustega seotud materjalidele, tagada, et kaitsja on kriminaalmenetluse käigust informeeritud ja et kaitsja saab kohal olla ülekuulamistel nii eeluurimise kui ka kohtumenetluse etapis. Advokaadile peab parlamendi hinnangul seejuures olema tagatud võimalus kohtule küsimusi esitada. Samuti peavad liikmesriigid kindlustama, et advokaadil on juurdepääs kõikidele protsessi puudutavatele toimikutele ja piisavalt aega nendega tutvumiseks, et tal oleks võimalik kaitseks valmistuda.¹⁴⁹

EIK asus asjas *Artico* seisukohale, et kui õigusabi on ebaefektiivne, peab riik kaitsja asendama või kindlustama, et juba määratud kaitsja teeks oma töö piisavalt kvaliteetselt¹⁵⁰. Teisalt seisneb kaitsja töö põhituum kliendi ja kaitsja konfidentsiaalsel suhtel ning konfidentsiaalsuse austamine on oluline kaitsja sõltumatuse tagatis¹⁵¹. Konfidentsiaalsuskohustust on oma mitmes otsuses käsitlenud ka EK, nimetades seda advokaadi-kliendi privileegiks¹⁵². *Bar Associations vs the Council of Ministers of Belgium* kaasuse hindamisel ütles kohtujurist Póiarés Maduro, et advokaadi konfidentsiaalsuskohustus on enamikes liikmesriikides väga oluline ning seda tuleb aktsepteerida¹⁵³. Ka EK on teadvustanud advokaadi erilist positsiooni kriminaalasjades ning on seejuures rõhutanud, et advokaadile kohtueelses menetluses antud õigusi ei või kitsendada¹⁵⁴. EIK nõustus oma otsuses asjas *Bar Associations vs the Council of Ministers of Belgium* Póiarés Maduro seisukohaga ja kinnitas, et advokaadi ja kliendi usaldussuhe peab olema kaitstud isegi faasis, kus pole kindel, kas kohtumenetlus üldse algatatakse¹⁵⁵.

Akzo Nobel Chemicals asjas leidis EK, et konfidentsiaalsusprivileegiga on kindlasti kaetud ärisaladused. Seda, et dokument või kirjavahetus on konfidentsiaalsusprivileegiga hõlmatud, tuleb komisjoni ametnikele tõendada relevantsete materjalide abil. Kohtu sõnul on nimetatud

¹⁴⁹Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 16.

¹⁵⁰EiKo 13.05.1980, *Artico vs Itaalia*. P 33.

¹⁵¹EiKo 24.11.1993, *Imbrioscia vs Šveits*. P 41.

¹⁵²Vt nt nt EKo 25.08.2007, C-305/05. P 34.

¹⁵³Kohtujurist P. Maduro ettepanek 14.12.2006, C-305/05.

¹⁵⁴EKo 22.10.2002, C-94/00. P 46.

¹⁵⁵EKo 25.08.2007, C-305/05. P 34.

privileegi eesmärgiks kindlustada, et süüdistatav ei peaks oma kaitsjaga konsulteerimisel kartma, et info, mille ta advokaadile usaldab, avalikustatakse. Teine konfidentsiaalsusprivileegi eesmärk on kaitseõiguse tagamine. Kahtlustatava kaitseõigus ei ole tagatud, kui komisjon teab konfidentsiaalse dokumendi sisu ja võib selle lisada uurimise asjade hulka. Kohtu hinnangul võib kahtlustatavale kahju tekkida ka siis, kui konfidentsiaalsusprivileegiga hõlmatud dokumenti ei kasutata tõendina isiku süüdimõistmisel kriminaalmenetluses. Kahju võib tekkida info avalikustamisega kolmandatele isikutele või juhul, kui komisjon kasutab seda vastuväitena oma administratiivkontrolli teostades. Ainuüksi fakt, et komisjon ei saa kasutada neid dokumente kui tõendit, et karistust määrata, ei ole kindlasti piisav, et vältida või heastada kahju, mis isikul tekib, kui komisjon dokumendi sisuga tutvub.¹⁵⁶

EIK on analüüsinud konfidentsiaalsuskohustuse ja õigusabi efektiivsuse tagamise vahekorda ja riigi osa selles. Kui riik vastutab advokaadi igasuguse eksimuse eest, peaks riigil olema võimalik kaitsja töö igat aspekti kontrollida. See, kui riigiorganitel on juurdepääs kaitsja valduses olevale infole, asetaks aga ohtu kaitsja sõltumatuse. EIK praktika on üritanud tasakaalustada konfidentsiaalsusenõude ja efektiivse õigusabi tagamist. Asjas *Akzo Nobel Chemicals* ütles EIK, et riik peab kaitsja töösse sekkuma vaid juhul kui kaitsja ebapiisav töö on silmnähtavalt avaldunud või on sellele tähelepanu juhitud¹⁵⁷. Kaitsja asendamise kohustuse tekkimise eelduseks ei ole see, et süüdistatavale või kellelegi teisele oleks kahju tekkinud¹⁵⁸. EIK on seisukohal, et kindlasti ei saa süüdistatavalt endalt oodata, et ta kaitsja töö kvaliteeti hindaks, sest järelevalvesüsteemi rakendamine on siiski riigi ülesanne¹⁵⁹. Järelevalvesüsteemi sisseseadmise kohustust ei ole liikmesriikidel *expressis verbis* EIÕK-st tulenevalt, kuid EIK tuletas riigi kohustuse seada sisse efektiivne jälgimissüsteem asjas *Akzo Nobel Chemicals*, kus öeldi, et selline kohustus tuleneb isiku õigusest efektiivsele õigusabile¹⁶⁰.

Ka raamotsuse ettepaneku 4. artikli lg 2 kohaselt lasub liikmesriikidel kohustus tagada, et toimib mehhanism asenduskaitjsja leidmiseks, kui tehakse kindlaks, et antav õigusnõu ei ole tõhus¹⁶¹. Selle sättega sisuliselt dubleeritakse EIK praktikaga välja kujunenud seisukohta. Euroopa Parlament täiendaks oma muudatusettepanekuga, et liikmesriikidel on kohustus

¹⁵⁶EKo 17.09.2007, ühendatud asjad T-125/03 ja T-253/03. P 82.

¹⁵⁷EIKo (viide 150).

¹⁵⁸EIKo 19.02.1991, *Alimena vs Itaalia*. P 19.

¹⁵⁹Vt nt EKo (viide 156).

¹⁶⁰EKo (viide 152).

¹⁶¹Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 4.

tagada ka see, et kaitseadvokaadi sobivuse kohta esitatavate kaebuste kuulamine usaldatakse mõnele sõltumatule organile ja vajadusel võib antud organ leida asendusadvokaadi¹⁶². Siiski ei tooks ka selline muudatus sisulisi erisusi või täpsustusi EIK seisukohtadele.

EIK praktika juhib tähelepanu õigusabi efektiivsuse tagamisele peamiselt läbi kvaliteedikontrolli, jättes seejuures kaitsjale esitatavate haridus- või muude nõuete määratlemise siseriiklike organite otsustamiseks.

EK praktika kohaselt tagatakse liidusiseselt õigusabi efektiivsus sellega, et kõik liidu kodanikud on konkreetse liikmesriigi kodanikega õigusabi saamisel võrdses olukorras¹⁶³. Asjas *Josette Pecasting vs Belgia* tõlgendas EL kohus direktiivi 64/221, mis puudutab EL-i kodanike liikumist ja elukoha vahetamist, koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevate õigustega. Jõuti järeldusele, et isegi olukordades, kus liikmesriik on täielikult õigustatud piirama vaba liikumise õigust, näiteks kui isik on toime pannud kriminaalkorras karistatava süüteo, peab süüdistatavale menetluse ajal tagama samasugused õiguskaitsevahendid, mis on kättesaadavad liikmesriigi enda kodanikele.¹⁶⁴

EK on jõudnud järeldusele, et efektiivse õiguskaitse printsiipi rikutakse näiteks siis, kui isikud, keda süüdistatakse kuriteos, peavad valima, kas nende vara arestitakse või nad peavad tasuma mingi rahasumma¹⁶⁵. Kuigi kohus tunnustas *Josette Pecasting vs Belgium* kaasuses efektiivse õiguskaitse printsiipi kui üldprintsiipi, ei nõua see liikmesriigilt mingit tegevust siseriikliku ja ühenduse õiguse ühildamiseks. EL-i kodaniku võrdsustamine liikmesriigi kodanikuga õigusabi saamisel on pigem võrdse kohtlemise põhimõtte tagamiseks, kui kaitseõiguse efektiivsemaks kindlustamiseks.

Küll aga aitab kaitsjale ja seega ka õigusabile EL-is esitatavaid kvaliteedistandardeid lahti mõtestada EK praktika. Harta 47. artikkel annab süüdistatavale muu hulgas ka õiguse endale ise kaitsja valida¹⁶⁶. Üldiselt võib kaitsjaks olla liikmesriigis, kus menetlus toimub, kutsetunnistuse omandanud jurist, kuid teatud tingimustel võib ühes liikmesriigis kutsetunnistuse omandanud jurist olla esindaja ka mõnes teises liikmesriigis. Sellist olukorda reguleerib 22. märtsil 1977. aastal vastu võetud nõukogu direktiiv õigusteenuste osutamise

¹⁶²Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 23.

¹⁶³EIKo (viide 109).

¹⁶⁴EKo 05.03.1980, C-98/79 . P 32.

¹⁶⁵EKo 06.07.2007, C-156/04. P 41.

¹⁶⁶Euroopa Liidu põhiõiguste harta (viide 10). Art 47.

vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta¹⁶⁷. Direktiivi 4. artikkel sätestab, et kliendi esindamine kohtumenetluses või suhtlemisel avaliku võimu organitega peab toimuma vastuvõtvast liikmesriigis¹⁶⁸ sealsetele juristidele kehtestatud tingimuste kohaselt¹⁶⁹. Sama põhimõtet kaitseb ka EK praktika: kohus on seisukohal, et siseriikliku õigusele vastavalt võib teisest liikmesriigist pärit juristidele kutsealal tegutsemise õiguse andmiseks esitada lisatingimusi, kui see on objektiivselt õigustatud, et kindlustada kaitsja ametist tulevatest kohustustest kinnipidamist¹⁷⁰. Lisatingimused on ka direktiivis täpsustatud: 5. artikli kohaselt võib liikmesriik juristilt nõuda, et ta töötaks koos juristiga, kes võib esindada klienti kõnealusel kohtus ja on vajaduse korral esindamise eest vastutav¹⁷¹. EK on siiski märkinud, et kui siseriiklikust õigusest ei tulene riigile kohustust anda õigusabi või kaasata menetlusse kaitsja, siis ei ole alust keelduda sellest, et süüdistatavat esindab teisest liikmesriigist pärit jurist¹⁷². Kui see jurist on aga eiranud kutsealast tulenevaid nõudeid teistes riikides töötades, on vastuvõtval liikmesriigil õigus keelata sellel isikul kaitsjana tegutseda¹⁷³.

Euroopa Liidu Nõukogu võttis vastu ka direktiivi 98/5, millega hõlbustati alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis, kui see, kus advokaat omandas kutsequalifikatsiooni¹⁷⁴. EK on seda direktiivi tõlgendades selgitanud olulisi põhimõtteid, mis kinnitavad, et EL ei soovi ühenduse õigust ühtlustada nii, et vastuvõtvad liikmesriigid peaksid võimaldama oma riigis kaitsjana töötada oluliselt madalama või erineva kvalifikatsiooniga juristil, kui seda on vastuvõtvast liikmesriigis kutsetunnistuse omandanud jurist¹⁷⁵.

EK võttis asjas *Vlassopoulou*, seisukoha et riik võib nõuda advokaadilt eksami sooritamist võrdlemaks kutsetunnistuste taset. Kui selgub, et isiku kutsetunnistusega omandatud teadmised ei kata kõiki vastuvõtva liikmesriigis nõutud kutsetunnistuse omandamiseks teadmisi, võib vastuvõttev riik nõuda, et isik tõendaks, et ta on omandanud puuduolevad teadmised ja kvalifikatsiooni.¹⁷⁶ *Gebhardi* kohtuasjas rõhutas EK, et sellised tingimused

¹⁶⁷Nõukogu direktiiv 77/249/EMÜ õigusteenuse osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta, 22.03.1977. – EÜT L 78.

¹⁶⁸Liikmesriik, mis ei ole see liikmesriik, kus jurist omandas kutsetunnistuse, kuid tegutseb seal kaitsjana või taotleb kaitsjana tegutsemise õigust.

¹⁶⁹Nõukogu direktiiv 77/249/EMÜ (viide 167). Art 4.

¹⁷⁰EKo 03.12.1974, C-33/74. P 14.

¹⁷¹Nõukogu direktiiv 77/249/EMÜ (viide 167). Art 5.

¹⁷²EKo 25.02.1988, C-427/85. P 29-32.

¹⁷³EKo 19.01.1988, C-292/86. P 21-22.

¹⁷⁴Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis, kui see, kus omandati kutsequalifikatsioon, 16.02.1988. – ET 31998L0005.

¹⁷⁵EKo 07.05.1991, C-340/89. P 17-22.

¹⁷⁶EKo (viide 176).

peavad olema kehtestatud seadusega¹⁷⁷. Kindlasti ei või liikmesriik keelata juristil oma kutsealal töötada pelgalt põhjusel, et tal ei ole selle konkreetse riigi kutsetunnistust või et vastuvõttev liikmesriik ei tunnusta muid kui oma riigi kutsetunnistusi¹⁷⁸.

Raamotsuse ettepaneku 4. artiklis oli kriminaalmenetluses süüdistatava kaitsja kvalifikatsioon selgelt määratletud. 4. artikli lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et üksnes direktiivi 98/5/EÜ 1. artikli lg 2 p-s a osutatud advokaatidel on õigus anda õigusnõu anda¹⁷⁹. Seega võib raamotsuse ettepaneku kohaselt olla kriminaalmenetluses süüdistatava kaitsja iga isik, kes on mõne liikmesriigi kodanik ja kellel on õigus tegeleda oma kutsealaga. Euroopa Parlament ei pea sedavõrd ranget ja konkreetset nõuet mõistlikuks. Parlamendi hinnangul võiks õigusnõu anda ka teised vastavalt asjakohastele siseriiklikele sätetele piisavalt kvalifitseeritud isikud¹⁸⁰. See aga jääks EIK praktikast tulenevate standarditega võrreldavale tasemele, mis on kaitsjale esitatavate objektiivsete kriteeriumide hindamisel üsna leebe. EIK saab üksnes kontrollida, kas konkreetse kaitsja konkreetses menetluses tehtud töö ei vastanud nõutud kvaliteedile. Kui on objektiivsed kriteeriumid, mis kaitsjal esindamisõiguse saamiseks peavad olema, tagatakse õigusabi kvaliteet preventatiivselt. Sellisel juhul ei ole õigusabi kvaliteedi kontrollimisel enam sedavõrd olulisi probleeme ja väga laia tõlgendamisruumi, nagu EIK praktika praeguse seisuga.

¹⁷⁷EKo 30.11.1995, C-55/94. P 35.

¹⁷⁸EKo 28.04.1977, C-71-76. P 19.

¹⁷⁹Raamotsuse ettepanek (viide 21). Art 4.

¹⁸⁰Parlamendi resolutsioon (viide 22). Muudatusettepanek 23.

Kokkuvõte

Käesolevas uurimistöös analüüsis autor menetlusõiguste tagamist EL-is, keskendudes seejuures peamiselt kriminaalmenetluses süüdistatava isiku õigusele kaitsjale. Töö eesmärgiks oli analüüsida, kuidas EL-is on järk-järgult kujunenud idee ja vajadus reguleerida isiku õigust kaitsjale ning missuguste tulemusteni on jõutud. Samuti sooviti välja selgitada, missugused on õigusabi puudutavad olemasolevad standardid ja võrrelda neid võimaliku tulevase regulatsiooniga.

Esimene tõsiseltvõetav arutelu menetlusnormide kehtestamise vajalikkusest oli 1999. aastal Tampere ülemkogul. Ülemkogu, kes paneb paika EL-i poliitilised suunised, leidis, et ühtsete standardite kehtestamine on vajalik, et realiseerida vastastikuse tunnustamise põhimõte, mis on EL-is õiguslase koostöö nurgakiviks. Nimetatud põhimõte tähendab, et liikmesriigid tuginevad kriminaalasjade lahendamisel üksteise pädevate ametiasutuste tehtud otsustele ja ei dubleeri menetlusi siseriiklikult. Haagi ülemkogul 2004. aastal konkretiseeriti Tampere seatud eesmärgid, otsustades, et 2005. aasta lõpuks tuleb vastu võtta menetlusõigusi reguleeriva raamotsuse ettepanek.

Juba 2004. aastal töötas Euroopa Liidu Nõukogu välja raamotsuse ettepaneku teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopas. Selles dokumendis käsitleti kõiki tähtsamaid menetlusõigusi, sealhulgas ka kriminaalmenetluses süüdistatava õigust kaitsjale. Paraku jäi raamotsuse ettepanek lahkarvamuste tõttu vastu võtmata. Teatud liikmesriigid olid seisukohal, et raamotsuses sätestatud tuleks kohaldada vaid Euroopa Liidu vahistamismäärusega seotud menetlustes, kuid raamotsuse enda kohaselt pidid õigused laienema kõikidele liikmesriikides toimuvates kriminaalmenetluses süüdistatavatele isikutele. Teisalt leidsid raamotsuse ettepaneku vastuvõtmisele vastuseisjad, et EIÕK-ga on menetlusõigused juba tagatud, kuivõrd kõik EL-i liikmesriigid on EIÕK ratifitseerinud. Raamotsuse ettepaneku vastuvõtmise ebaõnnestumine ei toonud kaasa muudatust EL-is ammu kujunenud seisukohale, et menetlusõiguste reguleerimine on liidusiseselt siiski vajalik. 30.11.2009 võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu resolutsiooni teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses. Dokumenti koondati üldsõnaliselt 6 tähtsamat menetlusõigust ning pandi paika tegevuskava nimetatud menetlusõiguste järk-järguliseks reguleerimiseks. Resolutsioonis väga

napisõnaliselt kirjeldatud menetlusõigusi käsitleti raamotsuse ettepanekus märksa detailsemalt.

Nüüdseks on resolutsiooni esimene meede ehk isiku õigus tõlkele reguleeritud direktiiviga 2010/64/EL. Samuti on komisjon esitanud ettepaneku vastu võtta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet – süüdistatava õigus saada teavet on resolutsioonis märgitud teise meetmena. Kolmanda meetme ehk õigusabi ja õigusnõustamise elluviimiseks ei ole pärast raamotsuse vastuvõtmise ebaõnnestumist konkreetsemaid samme astunud. Imselt asutakse sellega põhjalikumalt tegelema siis, kui teabeõigust puudutav direktiiv on jõustunud.

Töö teises osas võrreldi olemasolevaid standardeid, mis puudutavad süüdistatava õigust kaitsjale, kavandatava regulatsiooniga. Kavandatava regulatsiooni sisustamisel lähtuti raamotsuse ettepaneku sätetest koosmõjus Euroopa Parlamendi asjakohaste muudatusettepanekutega. Aluseks võeti just raamotsuse ettepanek, kuna see on EL-i institutsioonide senistest dokumentidest ainus, milles käsitletakse põhjalikult seda, kuidas reguleerida süüdistatava õigust kaitsjale.

Olemasolevate standardite hindamisel lähtus töö autor EIÕK tõlgendava EIK praktikast ja EK praktikast. Kuivõrd kodaniku võimalus enda õigusi EK-s kaitsta on piiratud, on ka EK kaitseõigust puudutavate lahendite osakaal ja tähendus üsna marginaalne. Siiski aitab see mõista, et EK esitab liikmesriikidele menetlusõiguste tagamisel tihti rangemaid ja selgemaid nõudeid, kui seda teeb EIK. Ka raamotsuse ettepanekus toodu võrdlemine EIK praktikaga kinnitab, et teatud osas soovib EL liikmesriikidele menetlusõiguste tagamiseks kehtestada rangemad nõuded, kui seda teeb EIK. Osas, kus EL-i ja EIK seisukohad kaitseõiguse tagamisel kattuvad, on EIK seisukohad raamotsuse ettepanekus õigusnormidena kirja pandud. Õigusselguse põhimõtte paremale rakendumisele aitab see kindlasti kaasa.

Töö autor jõudis kohtupraktikat analüüsides seisukohale, et EIK ja EL õigusabi tagamist puudutavad seisukohad ja lähenemisviisid on erinevad. EIK on otsustamisel väga selgelt keskendunud tagajärgedele. Näiteks ei esita EIK kaitsja kvaliteedile selgeid objektiivselt hinnatavaid kriteeriume. EIK hindab kaitsja kvaliteeti retrospektiivselt: analüüsitakse kas konkreetse advokaadi konkreetsetes menetluses tehtud töö ei olnud piisavalt efektiivne. EK ja nõukogu oma raamotsuse ettepanekuga eelistavad selgeid ja liikmesriikide jaoks pigem rangeid nõudeid, et viia miinimumini võimalus, et süüdistatava õigus kaitsjale ja õigusabile ei ole piisavalt efektiivselt tagatud. Nimelt sätestas nõukogu raamotsuse ettepanekus, et kriminaalmenetluses süüdistatava kaitsjaks võivad olla vaid direktiivi 98/5/EÜ 1. artiklis osutatud isikud. Nõukogu kehtestatud standard toob kaitsja kvaliteedi hindamisse objektiivse

kriteeriumi, sest eeldatakse, et kaitsjad, kes ei vasta direktiivis toodud nõuetele, ei suuda oma tööd piisavalt kvaliteetselt teha ja seega ei ole neil õigus kriminaalmenetluses süüdistatavat kaitsta.

EIK lahendus on osapoolte suhtes tasakaalustatud: kohus tunnustab, et konkreetsel juhul on riik süüdistatava õigust kaitsjale rikkunud, kuid kuna see ei kuulu EIK pädevusse, ei kohusta EIK siseriiklikku menetlust või veelgi enam siseriiklikku süsteemi muutma. EK praktika on aga tasakaalu otsimise asemel riigi ja kodaniku õiguste vahel pigem suunatud süüdistatava õiguste kindlale tagamisele. EK praktikaga välja kujundatud ja raamotsuse ettepanekus toodud lahendused ei suuda ehk nii hästi üksikjuhtumi eripärasid arvestada, kui seda teeb EIK. Siiski töötab EL-i lahendus paremini õigusselguse huvides. Õigusselgus on oluline ka siis, kui kohtupraktika on siduv pretsedendiõigusena. Kohtupraktika peaks aitama liikmesriikidel mõista, kuidas vältida juba tehtud vigade kordamist. Samas on kohtupraktika selgus oluline ka õiguspraktikutele, kes oma kliente parimal võimalikul viisil kaitsta soovivad. EIK praktika on juba ainuüksi õigusabi puudutavas osas väga ulatuslik ja kohati vastuoluline. Seetõttu on nii liikmesriikidel kui ka kaitsjatel üsna raske leida juhiseid, kuidas õigesti käituda.

Teisalt peitub EIÕK-st tulenevate õiguste tagamise mehhanismi nõrkus selles, et EIK sanktsioonid ei ole piisavalt mõjusad, et muudetaks siseriiklikke otsuseid või siseriiklikku kriminaaljustiits-süsteemi tervikuna. EIK paneb menetlusõigusi rikkunud riigile kohustuse hüvitada kannatanule tehtud kahju kas materiaalselt rahalise hüvitisena või moraalselt, mis tähendab, et rikkumise fakti tuvastamine iseenesest on piisav hüvitis. Seda, et EIÕK-ga loodud õiguste kaitsemehhanism ei ole efektiivne, kinnitab üha kasvav kaebuste arv: 2002. aastal kuulutas EIK välja 844 otsust, kuid juba 2003. aasta alguses ootas lahendamist üle 29 000 kaebuse.

EK, tuvastades rikkumise, tunnustab õigusakti või toimingut tagasiulatuvalt tühisteks, kuid nagu juba mainitud, muudab EK tähenduse üksikisiku jaoks ebaefektiivseks asjaolu, et EK menetleb vaid EL-i õiguse rakendamist puudutavaid kaasusi ning üksikisik ise EK-sse hagi esitada ei saa. Raamotsuse ettepaneku muudatusettepaneku kohaselt, mille tegi Euroopa Parlament, peaks raamotsuses toodud õigusnõustamise õiguse eiramine tooma kaasa igasuguse edasise tegevuse ja sellest sõltuva tegevuse kehtetuse. Tõenäoliselt oleksid liikmesriigid sellise lahenduse puhul enam motiveeritud oma vigadest õppima. EK-sse pöördumise võimalusi üksikisikule raamotsuse ettepanekus toodu pealtnäha ei laiendaks. Kui süüdistatava õigus kaitsjale on tagatud direktiiviga, mis laieneb kogu EL-is toimuvatele kriminaalmenetlustele teostab komisjon aktiivset kontrolli selle üle, kas liikmesriigid tagavad

kriminaalmenetluses süüdistatavale direktiiviga antud õigused. Samuti on liikmesriikide kohtutel võimalus küsida EK-lt direktiivi tõlgendamiseks eelotsuseid. See aitab kaasa süsteemi parandamisele läbi siseriikliku kohtu töö. Samal ajal aitavad EK eelotsustes seisukohad luua ühtsed tõlgendamisstandardid ja sellega ka ühtse menetlusõiguste tagamise süsteemi kogu EL-is.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et EL-is on vaja kehtestada menetlusõiguste regulatsioon, mis tagab kriminaalmenetluses süüdistatava õiguse kaitsjale. EIK ja EK praegusest tegevusest ei piisa, et EL-i liikmesriigid üksteise kriminaaljustiits-süsteeme usaldaksid. Liikmesriigilt, kelle siseriiklikud standardid menetlusõiguste tagamisel on märksa kõrgemad, kui seda nõuab EIK, oleks ebaõiglane nõuda, et ta aktsepteeriks teise liikmesriigi otsuseid, kui selles riigis on menetlustagatiseid EIÕK-ga kehtestatud miinimumi lähedal. Ühtsete standardite kehtestamine EL-is toimuvates kriminaalmenetlustes süüdistavate õiguste tagamiseks aitab tõsta liikmesriikide usaldust üksteise vastu ning kodanike usaldust liidu vastu. Alles siis, kui EL-is on lisaks majandust soodustavatele õigustele ja vabadustele hästi tagatud ka menetlusõigused kui isiku põhiõigused, võib EL-i tõepoolest õigusliiduks nimetada.

Defendant's right to have a legal counsel in criminal proceedings throughout the European Union – existing and planned regulation

Resume

The aim of this research paper is to find out which provisions already exist in European Union (EU) to guarantee the defendants' rights in criminal proceedings. Another purpose of this research paper was to find out, how the EU institutions have step by step concluded, that there is a need to impose minimum common standards of procedural safeguards throughout the Member States in respect of persons accused of criminal offences and to get an idea about a possible regulation that may be imposed in future.

The European Council held special meeting in 1999 in Tampere where the abovementioned need to impose minimum common standards of procedural safeguard was first discussed. It was declared that it is important for the judicial authorities of each Member State to have mutual trust and confidence in the judicial systems of the other Member States. Faith in procedural safeguards and the fairness of proceedings operate so as to strengthen that confidence. The European Council declared first time that it is therefore desirable to have certain minimum common standards.

For many years, the EU, or European Community, did not have any explicit jurisdiction as far as the human rights aspects of criminal proceedings were concerned. The European Court of Justice (ECJ) was occasionally called upon to consider the relationship between the Community legal order and human rights and it made some constructive pronouncements but there was no European Community instrument or position on fair trial rights. However, the ECJ had held that it was important that these rights are respected. In the absence of any relevant treaty provisions, the ECJ had been the main source of any Community fair trial rights policy. Later, the documents of the EU institutions declared that the EU must exercise its competence in compliance with the European Convention for the Protection of Human Rights (ECHR).

Since all EU members are members of the Council of Europe and have signed the Convention of Human rights, the defendants' rights in criminal proceedings have actually been guaranteed by the ECHR. Furthermore, since the Treaty of Lisbon has taken effect on 01.12. 2009, the EU is expected to sign the ECHR. This would make the ECJ bound by the judicial precedents of the Court of Human Rights (CHR) and thus be subject to its human rights law. However, the institutions of the EU have declared that the standards derived from the ECHR are just a starting point. It sets minimum standards but the aim of the EU is to go further. The aim of the EU is to impose higher standards that are applicable in a more consistent and uniform manner, because the case-law of EHR is contradictory and too encompassing.

The first attempt to impose minimum common standards of procedural safeguards throughout the Member States was on 28.04.2004, when the proposal for a council framework decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the EU was presented. This proposal aimed to set common minimum standards as regards certain procedural rights applying in criminal proceedings. However, some of the Member States found, that the framework decision shouldn't be applicable to all type of criminal proceedings as it was declared in the proposal for the framework decision, but only to the proceedings that concern the European arrest warrant. Also some of the member states were convinced that the ECHR already provides necessary minimum standards. The proposal was declined.

Regardless, the EU institutions kept working on this issue. On 30.11.2009 the resolution of the Council on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings was presented. The rights set out in the annex to the Resolutions must be dealt with a step by step approach. By addressing future actions, one area at a time, focused attention can be paid to each individual measure, so as to enable problems to be identified and addressed in a way that will give added value to each measure.

In the annex of the roadmap it is mentioned six measures. First three measures are translation and interpretation, information on rights and information about the charges, legal advice and legal aid. The first measure is already regulated by the directive 2010/64/EU. The European Commission has also made the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings that concerns the second measure. If the directive has taken effect the EU institutions will probably start working with the third measure.

The abovementioned directive 2010/64/EU and the proposal for a directive concerning the second measure are mostly based on the proposal for a council framework decision. That is because compared to the proposal for a framework decision the council resolution was too laconic. The proposal for a framework decision is the most detailed and specific document in EU that concerns defendants' rights in criminal proceeding. That is the reason why the proposal was used to consider the future regulation concerning the defendant's right to legal counsel. Compared to the case-law of CHR, the EU future regulation will be more precise, standards demanded from the member states will be higher to make sure that the defendant's rights are guaranteed.

Suspects' rights in EU are currently monitored by the CHR and ECJ. The case-law of CHR is very complicated and contradictory and the standards imposed by CHR is not enough to ensure the mutual trust between member states. On the other hand, according to the Charter of Fundamental Rights of the European Union, ECJ may only hear cases that are concerning EU legislation. These are the reasons, why there is a need to regulate defendants' rights by a directive that is binding to the member states in any criminal proceeding that takes place in EU.

Kasutatud kirjandus

1. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti koht selles. Juura, 2006.
2. Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu, 2003.
3. Mitsilegas, V. EU Criminal Law. Oxford; Portland (Oreg); Hart, 2009, 2010.
4. Piris J.-C. The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, 2010.

Kasutatud normatiivaktid

1. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, jõustunud 21.01.1992. – RT II 1993, 10, 11.
2. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, jõustunud 01.06.2010. – RT II 2010, 14, 54.
3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, siduvana jõustunud 01.12.2009. – ELT C 303.
4. Euroopa Liidu leping, jõustunud 01.12.2009. – ELT C 83.
5. Euroopa Liidu toimimise leping, jõustunud 01.12.2009. – ELT C 83.
6. Nõukogu määrus nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades, 22.12.2000, ELT 32001R0044.
7. Eesti Vabariigi põhiseadus, jõustunud 21.07.2007. – RT I 2007, 43, 311.

Euroopa Liidu institutsioonide koostatud dokumendid

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/64/EL, 20.10.2010, õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses. – ET L 280, 26.10.2010.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis, kui see, kus omandati kutsequalifikatsioon, 16.02.1988. – ET 31998L0005.
3. Nõukogu direktiiv 77/249/EMÜ õigusteenuse osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta, 22.03.1977. – EÜT L 78.

4. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet, 20.07.2010. – C 054.
5. Ettepanek: Nõukogu raamotsus teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetlustes kõikjal Euroopa Liidus, 28.04.2004. – ET 52005AP0091.
6. Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetluses kõikjal Euroopa Liidus, 09.02.2006. – ET 033 E.
7. Nõukogu resolutsioon, 30.11.2009, teekaardi kohta, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute menetlusõigusi kriminaalmenetluses. – ELT C 295/1.
8. Green paper from the Commission – Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union, 19.02.2003. – ET 52003DC0075.
9. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. Veebis. Kättesaadav:
http://translate.google.com/translate?hl=et&sl=en&tl=et&u=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsummits%2Ftam_en.htm&anno=2, 07.03.2011.
10. Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, 03.03.2005. – ET C 53.
11. Euroopa Ülemkogu Stockholmi programm –avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115.

Kasutatud kohtupraktika

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused

1. EIKo 06.08.1976, *Engel jt vs Holland*.
2. EIKo 27.02.1980, *Deweer vs Belgia*.
3. EIKo 13.05.1980, *Artico vs Itaalia*.
4. EIKo 24.04.1983, *Pakelli vs Saksamaa*.
5. EIKo 09.04.1984, *Goddi vs Itaalia*.
6. EIKo 28.06.1984, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*.
7. EIKo 12.07.1984, *Can vs Austria*.
8. EIKo 24.11.1986, *Gillow vs Ühendkuningriik*.

9. EIKo 20.11.1989, *Kostovski vs Holland*.
10. EIKo 22.05.1990, *Weber vs Šveits*.
11. EIKo 19.02.1991, *Alimena vs Itaalia*.
12. EIKo 24.05.1991, *Quaranta vs Šveits*.
13. EIKo 29.11.1991, *S. vs Šveits*.
14. EIKo 24.11.1993, *Imbrioscia vs Šveits*.
15. EIKo 23.03.1994, *Ravnsborg vs Rootsi*.
16. EIKo 08.02.1996, *John Murray vs Ühendkuningriik*.
17. EIKo 10.06.1996, *Benham vs Ühendkuningriik*.
18. EIKo 02.09.1998, *Lauko vs Slovakkia*.
19. EIKo 14.12.1999, *Dougan vs Ühendkuningriik*.
20. EIKo 06.06.2000, *Magee vs Ühendkuningriik*.
21. EIKo 31.01.2002, *Lanz vs Austria*.
22. EIKo 12.05.2002, *Khan vs Ühendkuningriik*.
23. EIKo 27.04.2006, *Sannino vs Itaalia*.
24. EIKo 19.12.2006, *Oferta Plus SRL vs Moldova*.
25. EIKo 13.03.2007, *Castravet vs Moldova*.
26. EIKo 12.06.2008, *Yaremenko vs Ukraina*.
27. EIKo 26.06.2008, *Shulepov vs Venemaa*.
28. EIKo 22.07.2008, *Panasenko vs Portugal*.
29. EIKo 27.11.2008, *Salduz vs Türgi*.
30. EIKo 11.12.2008, *Panovits vs Küpros*.
31. EIKo 13.03.2009, *Rybacki vs Poola*.

Euroopa Liidu Kohtu otsused

1. EKo 03.07.1974, C-9/74.
2. EKo 03.12.1974, C-33/74.
3. EKo 05.03.1980, C-98/79.
4. EKo 15.05.1986, C-222/84.
5. EKo 19.01.1988, C-292/86.

6. EKo 25.02.1988, C-427/85.
7. EKo 07.05.1991, C-340/89.
8. EKo 22.10.2002, C-94/00.
9. EKo 16.06.2005, C-105/03.
10. EKo 06.07.2007, C-156/04.
11. EKo 25.08.2007, C-305/05.
12. EKo 17.09.2007, ühendatud asjad T-125/03 ja T-253/03.
13. EKo 14.02.2008, C-450/06.

Eesti Vabariigi Riigikohtu otsused

1. RKÜKo, 06.01.2004, 3-1-3-13-03.
2. RKÜKo, 06.01.2004, 3-3-2-1-04.

Muud allikad

1. Erne J. Põhiõiguste ja –vabaduste kohtulik kaitse Euroopa Liidus. – Juridica 2003, nr 9.
2. Erne J. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Euroopa Ühenduse õigust. – Juridica, 2005, nr 5.
3. Kokott, J. Kohtujuristi ettepanek 11.11.2004, C-105/03.
4. Sproken, T. jt. Draft Chapter 1. Four Fundamental Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union, 02.2009. Veebis. Kättesaadav: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1440208, 07.03.2011.
5. Legal and institutional framework: From Maastricht to Lisbon, the role of European Union's institutions, the instruments they adopt and the legislative procedure applying to them. Käsikiri autori valduses.
6. Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu Lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. Veebis. Kättesaadav: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FlyMVbc18g4J:web-static.vm.ee/static/failid/358/Lissaboni_lepingu_seletuskiri.rtf+Lissaboni+lepingu+rati

[fitseerimise+seletuskiri&cd=5&hl=et&ct=clnk&source=www.google.com](#),

10.04.2011.

7. Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus. Veebis. Kättesaadav: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/respect/article_7173_et.htm, 06.04.2011.