

Väljanõutava isiku põhiõiguste kaitse Eesti ja Ameerika Ühendriikide vahelises väljaandmismenetluses

KAIE PROODE, ANNELI SOO, PALOMA KRÕÕT TUPAY, ANDOR ALAND, ANN VIIRMAA

Kokkuvõte. Artiklis keskendutakse küsimusele, kas Eesti isikute Ameerika Ühendriikidele (USA) väljaandmise õiguslik raamistik, mille moodustavad väljaandmislepingu ja kriminaalmenetluse seadustiku asjakohased sätted, tagab väljaantava isiku põhiõiguste kaitse ulatuses, mis on Eestile tulenevalt kehtivast õigusest kohustuslik. Artiklis jõutakse järeldusele, et väljaandmismenetluse regulatsioonist ei nähtu piisava selgusega, millises riigisiseses menetlusstaadiumis ja kas üldse süüdistatavad väljaandmismenetluses oma põhiõiguste maksmapanemist saavad nõuda. Seega esinevad Eesti ja USA vahelise väljaandmise õiguslikus raamistikus olulised puudused, mis võivad viia selleni, et tagamata jäävad nende isikute põhiõigused, kelle väljaandmist USA Eestilt taotleb.

Märksõnad: põhiõigused, Eesti ja Ameerika Ühendriikide vaheline väljaandmisleping, väljaandmismenetlus, kriminaalmenetlus, Euroopa Liidu õiguse kohaldamisala

SISUKORD

I.	Sissejuhatus	17
II.	Kohustus arvestada väljaantava isiku põhiõigustega ning selle kohustuse täitmine Eesti ja Ameerika Ühendriikide vahelises väljaandmise regulatsioonis	18
	A. Põhiseadusest ja EIÕK-st tulenev kohustus tagada väljaantava isiku põhiõiguste kaitse	18
	B. Põhiseadusest tulenevad nõuded väljaandmismenetluse kehtestamisele	20
		15

C. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide vahelises väljaandmismenetluses ja sellest tulenev mõju väljaantava isiku põhiõiguste kaitsele	22
1. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele	22
2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldumine väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele	25
3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kaitse ulatus ja sisu väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele	27
4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja riigisiseste põhiõiguste kaitse koostöö mõju väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele	29
III. Kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud väljaandmismenetluse regulatsiooni lahendamata küsimused	30
A. Isiku välisriigile väljaandmise regulatsiooni problemaatika	30
B. Väljaandmise õigusliku kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine enne 01.01.2012 seadusemuudatuse	31
C. Väljaandmise õigusliku kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine pärast 01.01.2012 seadusemuudatuse	33
D. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 tõlgendamise probleemid põhiõiguslikus kontekstis	35
1. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 tähendus põhiõiguste kaitsele	35
2. KrMS § 436 lg 1 tõlgendamine kohtupraktikas	39
3. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 ebamäärasuse mõju väljaantava isiku põhiõiguste kaitsele	40
E. Probleemid põhiõiguste maksmapanekul olukorras, kus õigusliku lubatavuse kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine on ebaselge	42
IV. Järeldused põhiõiguste kaitstuse kohta isiku väljaandmisel Ameerika Ühendriikidele	46

I. Sissejuhatus

Eesti Vabariigi valitsus ja Ameerika Ühendriikide valitsus on 2006. aastal sõlminud bilateraalse väljaandmislepingu¹ (edaspidi ka: väljaandmisleping või leping), millega pooled kohustuvad teineteisele välja andma isikud, keda taotluse esitanud riik kahtlustab, süüdistab või on süüdi mõistnud sellises kuriteos, mille puhul kohaldatakse väljaandmist. Väljaandmisleping kujutab endast rahvusvahelist lepingut, mille eesmärk on tagada lepinguosaliste tulemuslikum koostöö võitluses kuritegevusega.² Lepingu artiklis 4 on sätestatud poliitilisi ja sõjaväelisi kuritegusid puudutavad erandid ja artiklis 5 põhimõte, et väljaandmist taotlust ei rahuldata juhul, kui väljanõutav isik on taotluse saanud riigis sama kuriteo eest süüdi või õigeks mõistetud. Lisaks on artiklis 6 sätestatud aegumist ning artiklis 7 surmanuhtlust puudutavad erandid väljaandmis-kohustusest. Muid väljaantava isiku põhiõigustega seotud erandeid väljaandmis-kohustusest väljaandmisleping ette ei näe.

Käesolevas artiklis keskendutakse küsimusele, kas Eesti isikute USA-le väljaandmise õiguslik raamistik, mille moodustavad väljaandmislepingu ja kriminaalmenetluse seadustiku³ (KrMS) asjakohased sätted, tagab väljaantava isiku põhiõiguste kaitse ulatuses, mis on tulenevalt kehtivast õigusest Eestile kohustuslik. Artikli esimeses peatükis analüüsitakse põhiseadusest⁴ (PS), Euroopa inimõiguste konventsioonist⁵ (EIÕK) ja Euroopa Liidu õigusest tulenevat riigi kohustust tagada väljaandmismenetluses isiku põhiõigused ja asjakohaste menetluste olemasolu, mis tagaksid vastavate õiguste maksmapanemise. Teises peatükis analüüsitakse väljaandmismenetluse õiguslikku regulatsiooni kriminaalmenetluse seadustikus ja jõutakse järeldusele, et sellest ei nähtu piisava selgusega, millises riigisiseses menetlusstaadiumis ja kas üldse süüdistatavad väljaandmismenetluses oma põhiõiguste maksmapanemist saavad nõuda. Kokkuvõttes viitab artikkel olulistele puudustele Eesti ja USA vahelise väljaandmise õiguslikus raamistikus, mis võivad viia selleni, et tagamata jäävad nende isikute põhiõigused, kelle väljaandmist USA Eestilt taotleb.

¹ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline väljaandmisleping. – RT II 2006, 23, 61.

² Viide 1, preambul.

³ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; 21.06.2024, 34.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; I, 15.05.2015, 2.

⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

II. Kohustus arvestada väljaantava isiku põhiõigustega ning selle kohustuse täitmine Eesti ja Ameerika Ühendriikide vahelises väljaandmise regulatsioonis

A. Põhiseadusest ja EIÕK-st tulenev kohustus tagada väljaantava isiku põhiõiguste kaitse

Euroopa inimõiguste konventsioon nõuab, et selle sätteid tõlgendataks ja kohaldataks väljaandmismenetluses nii, et põhiõiguste kaitsemeetmed oleksid praktilised ja tõhusad. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) leidis lahendis *Soering vs. Ühendkuningriik*⁶, et isiku väärikut alandav kohtlemine võib seisneda olukorras, kus isik antakse välja riiki, kus teda ootab ees surmanuhtlus ning inimene peab seetõttu kannatama tugeva vaimse surve ja stressi all. Kohus leidis, et sellises olukorras on väljaandmine vastuolus EIÕK artikliga 3, mille kohaselt ei tohi kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Kohus otsustas eelöeldu alusel, et Saksa kodaniku Jens Soeringi väljaandmine Ühendkuningriigist USA-sse, kus teda süüdistati mõrvas, rikub konventsiooni artiklit 3, kuna USA-s ootaksid teda surmanuhtluse puhul ees „surmanuhtluse fenomenina“ tuntud tingimused, mis hõlmavad pikka ootamist hukkamisele sageli väga karmides ja isoleeritud oludes.⁷ EIK on Soeringi lahendis seatud standardit järginud ka oma edasises praktikas, jätkates väljaandmise kaasustes EIÕK-s tagatud õiguste kaitsmist. Nende õiguste rikkumise lävendiks ei ole ainult oht surmanuhtluse rakendamisele; näiteks võib konventsiooni artiklit 3 olla rikutud ka juhul, kui kinnipeetavat ootavad vastuvõtvast riigis ees ebainimlikud kinnipidamistingimused.⁸ EIK kohtupraktika järgi peavad riigid hindama iga väljaandmise puhul konkreetse juhtumi lubatavust ja täpsemalt selle kooskõla EIÕK artikliga 3. EIK vastavat kohtupraktikat on kohustatud järgima kõik seda ratifitseerinud riigid, sh Eesti.⁹

⁶ EIKo 07.07.1989, 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriik*, p 111.

⁷ Samas, p 92.

⁸ EIKo 09.11.2019, 8351/17, *Romeo Castaño vs. Belgia*, p 92; samuti vt EIKo (suurkoda) 04.02.2005, 46827/99 ja 46951/99, *Mamatkulov ja Askarov vs. Türgi*, p 67; *Soering vs. Ühendkuningriik* (viide 6), p-d 88–91.

⁹ Eesti ratifitseeris EIÕK 1996. aastal ja Vabariigi President (toona Lennart Meri) kuulutas ratifitseerimise seaduse (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. – RT II 1996, 11, 34) välja 22. märtsil 1996 otsusega nr 692.

Riigisisel tasandil kinnitavad PS §-d 13 ja 14 Eesti avaliku võimu kohustust kaitsta inimeste põhiõigusi ja vabadusi. Keeldu inimest piinata või teda julmalt või vääriskust alandaval viisil kohelda kätkeb endas PS § 18. Samuti kaitseb põhiseadus inimvääriskust, mis on „kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk“¹⁰.

Väljaandmismenetluses võivad isiku põhiõiguste riived olla väga tugevad (nt inimene mõistetakse välisriigis eluajaks vangi või eraldatakse perekonnast). Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et teadmatus või ebapiisav teadmine põhiõiguste kaitsest ja selle määrast võib endaga kaasa tuua erinevate teiste põhiõiguste riive, kuivõrd menetlusosalistel – nii riigipoolsetel kui ka eraisikutel – ei pruugi olla piisavalt selgust, mil moel ja mis ulatuses väljaandmismenetluses kaitsta väljaantava isiku põhiõigusi.

Asjassepuutuvast välislepingust ei selgu, kas ja kuidas on väljaandmise protsessis tagatud väljaantava isiku põhiõigused. Samuti ei sea leping väljaandmise kohustust sõltuvusse sellest, kas ja kuivõrd võib konkreetsel juhul isiku väljaandmine piirata ülemääraselt mitmeid põhiõigusi lisaks õigusele elule (mh nt õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele ning perekonna kaitsele, PS §-d 26 ja 27). Niisugune sõnastus võib jätta menetlevatele pooltele (eksliku) mulje, et nende õigustega arvestamine ei ole Eesti Vabariigi ja USA vahelise väljaandmismenetluse puhul oluline ega esmatähtis.

Ühtlasi on isegi juriidiliste eelteadmistega inimesel keeruline mõista, milline on käesoleval juhul kohalduva rahvusvahelise, riigisisese ja Euroopa Liidu (EL) õiguse omavaheline seos ning vastastikune mõju. Säärane ebamäärasus tingib olukorra, kus menetlusosalistel puudub selge ja konkreetne arusaam, et ka Eesti ja USA vahelises väljaandmismenetluses tuleb isiku põhiõiguste piiranguid asjakohaselt ning üksikasjalikult hinnata, et tagada kohane ja tõhus põhiõiguste kaitse, mida nõuavad nii EIÕK kui ka põhiseadus. Põhiõiguste piirangud ei tohi aga olla meelevaldsed ega asetada isikut riigivõimu omavoli alla.

Ometi on väljaandmislepingu preambulis viidatud USA ja EL-i vahel sõlmitud väljaandmislepingule ning sedastatud, et Eesti ja USA vaheline kokkulepe arvestab EL-i ja USA vahel sõlmitud lepingu kohustustega. Sõnastusest võib järeldada, et tegemist ei ole üksnes deklaratiivse või tunnustust avaldava viitega, vaid sättega, mis kinnitab poolte soovi rakendada Eesti ja USA vahelise lepingu puhul ka EL-i ja USA vahel kehtivat korda, „arvestades“

¹⁰ Vt nt RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 10.

sellega. Niisamuti võtavad EL ja USA selle sõnastuse kohaselt lepingu sõlmimisel arvesse „üksikisikute õigusi ja õigusriigi põhimõtet“. Küll ei ole sellise arvestamise konkreetset korda ja ulatust täpsustatud ei lepingus ega selle seletuskirjas ning preambuli sõnastus on üldsõnaline.¹¹ Kuid EL-i ja USA vahelise lepingu art 17 lg 2 kinnitab, et väljaandmist võivad takistada riigi põhiseaduses sisalduvad põhimõtted või riigile siduvad lõplikud kohtuotsused. Selle põhjal võib asuda seisukohale, et Eesti riigi kohustus arvestada väljaandmisel USA-le (ka) Eesti õiguses tagatud põhiõiguste ja põhimõtetega võib tuleneda EL-i ja USA vahelisest lepingust, mille kohaldumist analüüsitakse allpool.

B. Põhiseadusest tulenevad nõuded väljaandmismenetluse kehtestamisele

Põhiseaduse § 13 lg 1 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele (üldine kaitsepõhiõigus). Põhiseaduse § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest: inimesed peavad olema kaitstud riigivõimu omavoli ja meelevaldse kohtlemise eest. See säte on olemuslikult seotud teiste põhiseaduse normidega, mis käsitlevad õigusriiklikke põhimõtteid ning põhiõiguste kaitse kohustust. Lisaks on PS § 13 lg 1 esimese lause rakendamine seotud ka PS § 13 lg-s 2 sätestatud omavoli keelu, PS §-st 14 tuleneva riigi kohustusega kehtestada kohased menetlused ning PS §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Peaasjalikult seisneb PS § 13 lg 1 idee selles, et riik kehtestaks vajaliku regulatsiooni isiku põhiõiguste tagamiseks.¹² Riigikohus on lisanud, et „PS §-des 13–15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse“.¹³ Järelikult on seadusandjal riigi nimel ja PS §-de 13–15 koosmõjust tulenev kohustus tagada isiku

¹¹ „Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vahelise väljaandmislepingu“ ratifitseerimise seaduse eelnõu 971 SE I, 11.09.2006, seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1d3a6ca8-65fc-3d5a-b3cc-9d02501e04fd/eesti-vabariigi-valitsuse-ja-ameerika-uhendriikide-valitsuse-vahelise-valjaandmislepingu-ratifitseerimise-seadus> (21.09.2024).

¹² K. Albi. PS § 13, komm-d 5–8 ja 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2020.

¹³ RKPJKo 18.10.2012, 3-4-1-15-12, p 30.

põhiõiguste kaitse.¹⁴ Seda on kinnitanud ka Riigikohus: „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkmast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.“¹⁵ Riigikohus on seejuures täpsustanud, et „[p]õhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab [...] riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse“.¹⁶

Ehkki Eesti ja USA valitsuse vaheline väljaandmisleping ei kehtesta mingisuguseid nõudeid riigisisesele menetlusele ega määra, kuidas riigisiselt väljaandmismenetlus korraldatud peaks olema, eeldab väljaandmislepingu regulatsioon, et toimub riigisisene kohtumenetlus. Seda saab järeldada väljaandmislepingu artiklist 5, art 13 lg-st 2 ning art 22 lg-test 3 ja 4. Riigisiselt nõuab väljaandmise puhul kohtumenetluse kehtestamist põhiseaduse § 36 lg 2 kolmas lause, mis lubab Eesti kodaniku välisriigile välja anda ainult sel tingimusel, et seadus tagab temale õiguse vaidlustada väljaandmine Eesti kohtus. Olgugi et selle sättega on kehtestatud seadusandjale üksnes kohustus tagada väljaandmiseks vajalik rahvusvaheline ja riigisisene regulatsioon, annab selle kohustuse paiknemine põhiseaduse teises ehk põhiõiguste peatükis, samuti väljaandmise lubatavuse sõltumine regulatsiooni olemasolust, aru sellest, et põhiseaduse mõtte kohaselt tohib riik oma kodanikku välja anda ainult sel tingimusel, et ta on asjakohase menetlusega taganud tema piisava põhiõiguste kaitse.¹⁷

¹⁴ K. Albi (viide 12), komm-d 7–9.

¹⁵ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16; vt ka RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 23: „Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.“

¹⁶ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41.

¹⁷ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vahel sõlmitud väljaandmisleping ei tee vahet väljaantavate isikute kodakondsuse vahel. Lepingu artikli 3 järgi ei ole pooltel lubatud keelduda väljaandmisest väljanõutava isiku kodakondsuse põhjusel. Kuivõrd väljaantav isik võib olla Eesti kodanik, tuleb seega igal juhul arvestada PS § 36 lõikes 2 sätestatuga.

C. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide vahelises väljaandmismenetluses ja sellest tulenev mõju väljaantava isiku põhiõiguste kaitsesele

1. Euroopa Liidu õiguse kohaldumine väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele

Lisaks põhiseadusele ja konventsioonile tuleneb Eesti-USA vahelises väljaandmismenetluses põhiõiguste tagamise nõue Euroopa Liidu õigusest. Nimelt on Euroopa Liit sõlminud USA-ga väljaandmislepingu¹⁸ (EL-USA leping), mis seab raamid liikmesriikide ja USA vahel sõlmitavatele kahepoolsetele väljaandmislepingutele.¹⁹ Kuna Euroopa Liit on USA-le väljaandmise menetlust reguleerinud, tuleb isikute väljaandmisel USA-le järgida liidu õigust, sh põhiõiguste hartat.²⁰ Euroopa Kohus on rõhutanud, et väljaandmine mõjutab otseselt hartas sätestatud õigusi, tõstes esile eelkõige harta artikli 19, mille kohaselt ei tohi kedagi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.²¹

Euroopa Liidu ja USA vaheline väljaandmisleping tagab, lisab ja muudab kohustusi, milles liikmesriigid on kahepoolsetes väljaandmislepingutes USA-ga kokku leppinud.²² EL-USA väljaandmisleping allkirjastati 25. juunil 2003 ja kiideti heaks nõukogu 23. oktoobri 2009. aasta otsusega.²³

¹⁸ Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline vastastikuse õigusabi osutamise leping. – ELT L 181, 19.07.2003, lk 34–42 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 19, kd 006, lk 168–176).

¹⁹ Nõukogu 23. oktoobri 2009. aasta otsus 2009/820/ÜVJP, mis käsitleb Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise väljaandmislepingu ning Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise vastastikuse õigusabi osutamise lepingu sõlmimist Euroopa Liidu nimel. – ELT L 291, 07.11.2009, lk 40–41; S. Petry. Zwischen Individualrechtsschutz und völkerrechtlichen Auslieferungspflichten. Grundrechtsvorbehalt im Auslieferungsverkehr Deutschlands als Mitgliedstaat der EU mit Drittstaaten am Beispiel der USA. Berlin: Duncker & Humblot, 2021, lk 141–144.

²⁰ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis – Suunised isikute kolmandatele riikidele väljaandmise kohta, 2022/C 223/01, p 3.1.1. – ELT C 223, 08.06.2022, lk 1–35.

²¹ Samas; EKo 06.09.2016, C-182/15, Petruhhin, EU:C:2016:630.

²² A. Klip. Europeans First!: Petruhhin, an Unexpected Revolution in Extradition Law. – European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 25/2017/3, lk 203.

²³ Nõukogu otsus 2009/820/ÜVJP (viide 19).

Leping sõlmiti väljendamaks solidaarsust Ameerika Ühendriikidega pärast 11. septembri 2001. aasta terrorirünnakut USA vastu.²⁴ EL-USA vaheline väljaandmisleping jõustus 1. veebruaril 2010.²⁵ Liidu poolt sõlmitud rahvusvahelise lepinguna on see lahutamatu osa liidu õiguskorrast ja liikmesriikidele siduv.²⁶

EL-USA väljaandmislepingu eesmärk on sätestatud artiklis 1: tugevdada koostööd seoses liikmesriikide ja Ameerika Ühendriikide vaheliste kurjategijate väljaandmist reguleerivate suhetega. Selle lepingu preambulis on lisaks märgitud, et Euroopa Liit ja Ameerika Ühendriigid on sõlminud vastava lepingu „soovides veelgi hõlbustada Euroopa Liidu liikmesriikide ja Ameerika Ühendriikide vahelist koostööd, soovides kuritegevusega tõhusamalt võidelda, et kaitsta oma demokraatlikke ühiskondi ja ühiseid väärtusi, võttes arvesse üksikisikute õigusi ja õigusriigi põhimõtet, pidades meeles oma õigussüsteemides sisalduvaid tagatisi, mille kohaselt on väljaantaval isikul õigus õiglasele kohtumõistmisele, sealhulgas õigus vastavalt seadusele moodustatud erapooletu kohtu tehtavale otsusele“. EL-USA lepingu art 16 lg 1 järgi kohaldatakse EL-USA väljaandmislepingut nii enne kui ka pärast selle jõustumist (s.o 01.02.2010) toime pandud kuritegude suhtes. Artikli 16 lg 2 alusel kohaldatakse EL-USA lepingut pärast selle jõustumist esitatud väljaandmistootluste suhtes.

See, et EL-USA leping täiendab liidu liikmesriikide ja USA vahelisi kahepoolseid väljaandmislepinguid, järeldub EL-USA väljaandmislepingu art-st 3, mis selgitab lepingu reguleerimisala seoses liikmesriikidega sõlmitud kahepoolsete väljaandmislepingutega. EL-USA väljaandmislepingu art 3 lg-s 1 on sätestatud tingimused, mille puhul kohaldatakse EL-USA väljaandmislepingus kokkulepitut kas kahepoolsete lepingute asemel või neile lisaks.²⁷ Seega tuleb liikmesriikidel lähtuda EL-USA väljaandmislepingu art-st 4 kuritegude

²⁴ S. Petry (viide 19), lk 32.

²⁵ Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise väljaandmislepingu ja vastastikuse õigusabi osutamise lepingu jõustumistähtaega käsitlev teave. – ELT L 323, 10.12.2009, lk 11.

²⁶ EKo 10.01.2006, C-344/04, IATA ja ELFAA, EU:C:2006:10, p 35; S. Lorenzmeier. Völkerrechtliche Übereinkommen der Europäischen Union und das ACTA-Übereinkommen. – Zeitschrift für das Juristische Studium 5/2012/3, lk 324. Arvutivõrgus: https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_3_566.pdf (22.09.2024).

²⁷ Vt ka EKo 28.10.2022, C-435/22 PPU, Generalstaatsanwaltschaft München () ja ne bis in idem), EU:C:2022:852, p 97.

määratlemisel, mille puhul väljaandmist kohaldatakse. Isegi juhul, kui liikmesriik on kahepoolses lepingus USA-ga kokku leppinud teisiti, tuleb art 3 lg 1 punkti a kohaselt lähtuda EL-USA väljaandmislepingu art-s 4 kokkulepitust. Seda, et liikmesriikide ja USA vahel sõlmitavad kahepoolsed väljaandmislepingud peavad kohalduma kooskõlas EL-USA väljaandmislepinguga, rõhutab ka art 18.

Euroopa Kohus on selgitanud, et EL-USA lepingut kohaldatakse liikmesriikide ja Ameerika Ühendriikide vahelistele olemasolevatele suhetele väljaandmisasjades – suhetele, mida reguleerivad kehtivad kahepoolsed väljaandmislepingud.²⁸ Kuna EL-USA leping ei näe otseselt ette väljaandmise korda, vaid tugineb kehtivates kahepoolsetes väljaandmislepingutes ette nähtud väljaandmise regulatsioonile, tuleb EL-USA lepingu art 16 lg-s 2 nimetatud väljaandmistaoitlused tingimata esitada liikmesriigi ja Ameerika Ühendriikide vahelise kahepoolse väljaandmislepingu alusel.²⁹ Järelikult on EL-USA vahelise väljaandmislepingu puhul tegemist raamlepinguga, mis sisaldab väljaandmisele kohaldatavaid siduvaid nõudeid, mistõttu rakendatakse isiku USA-le väljaandmisel liidu õigust.³⁰

Euroopa Kohus on EL-USA väljaandmislepingu suhet liikmesriigi ja USA vahelise kahepoolse lepinguga tõlgendanud ka Pisciotti³¹ otsuses, mis puudutas Saksamaal viibinud Itaalia kodaniku väljaandmist USA-le. Kuna Romano Pisciotti vahistati Saksamaal ning Saksamaa ja USA vahel sõlmitud väljaandmislepingu järgi ei ole lepinguosalist kohustatud oma kodanikke teineteisele välja andma, tekkis küsimus kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu rikkumisest.³² Euroopa Kohus selgitas, et olukord kuulus liidu õiguse kohaldamisalasse, sest esiteks kasutas liidu kodanik oma õigust liidus vabalt liikuda ning teiseks esitati väljaandmistaoitus EL-USA lepingu alusel.³³

²⁸ Samas, p 98.

²⁹ Samas, p 100.

³⁰ Samas, p 98; S. Petry (viide 19), lk 141–144.

³¹ EKo 10.04.2018, C-191/16, Pisciotti, EU:C:2018:222, p-d 14–28.

³² Samas.

³³ Samas, p 35.

2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldumine väljaandmis- menetluses Ameerika Ühendriikidele

Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009 muutus liidu oma põhiõiguste kataloogi sisaldav Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁴ siduvaks.³⁵ Enne seda liigitati põhiõigused EL-i õiguse üldpõhimõtete alla ja liidul endal põhiõiguste kataloogi ei olnud.³⁶ Euroopa Liidu lepingu³⁷ (ELL) art 6 lg 1 sätestab, et põhiõiguste hartal on aluslepingutega samaväärne õigusjõud. Seega peavad EL-i õigusaktid ja sõlmitavad lepingud olema põhiõiguste hartaga kooskõlas. EIÕK-ga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevaid põhiõigusi tunnustatakse aga ELL art 6 lg 3 kohaselt liidu õiguse üldpõhimõtetenä. Hartas sisaldub ka juhis, kuidas tagada kooskõla harta ja EIÕK vahel: harta art 53 lg 3 tagab selle, et põhiõiguste kaitse tase liidus ei oleks inimõiguste konventsiooni omast madalam, kuid ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.³⁸

Euroopa Kohus on mitmes lahendis selgitanud, millisel juhul on liidu põhiõiguste austamise nõue liikmesriikidele siduv. Otsuses Åkerberg Fransson³⁹ märkis Euroopa Kohus, et väljakujunenud kohtupraktika alusel laienevad liidu põhiõigused liidu õigusega reguleeritud olukordadele.⁴⁰ Sellest võib järeldada, et isegi kui liikmesriik lähtub oma riigisisestest õigusest, ei välista see liidu õiguse kohaldamist, kui riigisisestest sättest on seotud valdkonnaga, mis on Euroopa Liidu pädevuses.⁴¹ Siragusa⁴² otsuses täpsustas Euroopa Kohus kriteeriume, mille abil harta kohaldamisala üle otsustada, ning märkis seejuures, et harta kohaldatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada ka liidu põhiõiguste kaitsmise eesmärki: selleks on tagada, et liidu tegevusvaldkondades neid õigusi ei rikutaks kas liidu tegevuse või liikmesriikide poolt liidu õiguse

³⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 389–405.

³⁵ U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica 2011/9, lk 641.

³⁶ Samas.

³⁷ Euroopa Liidu leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202 07.06.2016, lk 13–45.

³⁸ Selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303, 14.12.2007, lk 32–34.

³⁹ EKo 07.05.2013, C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105.

⁴⁰ Samas, p 19.

⁴¹ Samas, p-d 28–29.

⁴² EKo 06.03.2014, C-206/13, Siragusa, EU:C:2014:126.

kohaldamise kaudu.⁴³ Kohus märkis, et selle eesmärgi taotlemine on põhjendatud vajadusega vältida seda, et põhiõiguste kaitse, mis olenevalt asjaomaste liikmesriikide õigusest võib olla erinev, kahjustaks liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.⁴⁴

Euroopa Komisjon on Euroopa Kohtu praktikale toetudes andnud välja ka suunised isikute kolmandatele riikidele väljaandmise kohta.⁴⁵ Nende suuniste aluseks on Euroopa Kohtu otsused liidu, Islandi või Norra kodanike kolmandatele riikidele väljaandmise kohta, mis kuulusid Euroopa Liidu toimimise lepingu⁴⁶ (ELTL) art 18 (kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld) ja art 21 (liidu kodakondsus) või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EMP leping) art 4 kohaldamisalasse (tõlgendatuna koostoimes EMP lepingu art-ga 36). Kuna neis asjades oli tegemist liidu õiguse kohaldamisalaga harta art 51 lg 1 tähenduses, tuli väljaandmisotsuste suhtes kohaldada harta sätteid, eelkõige selle artiklit 19, mille kohaselt ei tohi kedagi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.⁴⁷

Euroopa Komisjon on asjakohastes suunistes viidanud, et isikute kolmandatele riikidele väljaandmisel tuleb järgida hartat, kuna on olemas väljaandmist käsitlev liidu rahvusvaheline leping.⁴⁸ Seetõttu kohaldatakse hartat ka väljaandmistootluste suhtes, mille on esitanud USA, isegi juhul, kui tegemist ei ole liikumisvabaduse kasutamisega Euroopa Majanduspiirkonnas.⁴⁹ Komisjoni tõlgendust kinnitab Euroopa Kohtu HF-i otsuses antud selgitus, et EL-USA lepingut „kohaldatakse liikmesriikide ja Ameerika Ühendriikide vahelistele olemasolevatele suhetele väljaandmisasjades“ ning EL-USA leping annab „raamistiku, mida kohaldatakse Ameerika Ühendriikidele väljaandmise menetluste suhtes ning mis hõlmab olemasolevaid kahepoolseid väljaandmislepinguid“.⁵⁰ Seda, et isikute USA-le väljaandmisel tuleb alati hartat järgida,

⁴³ Samas, p-d 24–26 ja 31.

⁴⁴ Samas, p 32.

⁴⁵ Euroopa Komisjon (viide 20).

⁴⁶ Euroopa Liidu toimimise leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202, 07.06.2016, lk 47–199.

⁴⁷ Euroopa Komisjon (viide 20).

⁴⁸ Samas.

⁴⁹ Samas.

⁵⁰ Generalstaatsanwaltschaft München (viide 27), p 98.

toetab ka Euroopa Kohtu Åkerberg Franssoni⁵¹ otsuses tehtud järeldus, et harta kohaldub ka olukorras, kus liikmesriigi tegevus ei ole täiel määral liidu õigusega reguleeritud.

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kaitse ulatus ja sisu väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et Eesti kodaniku USA-le väljaandmisotsuse tegemine on harta kohaldamisalas, kuna liit on sõlminud USA-ga väljaandmislepingu ja sedakaudu USA-le väljaandmise menetlust reguleerinud, Eesti vastav regulatsioon on sellega tihedas seoses ning väljaandmine mõjutab otseselt hartas sätestatud õigusi, s.o vähemalt harta art 19.⁵² Kuivõrd harta kohaldub, tuleb Eesti väljaandmise regulatsiooni tõlgendada harta valguses ja riigisisese õiguse vastuolu korral liidu õigusega jätta riigisisene norm kohaldamata.⁵³ Harta kohaldamisala küsimuse lahendamine on vajalik seetõttu, et liidu õigus ei luba õigusalast koostööd teha põhiõiguste arvelt. Euroopa Kohus selgitas Petruhhini⁵⁴, Pisciotti ja Raugėviciuse⁵⁵ otsustes, millised piirid seab liidu õigus rahvusvahelisele koostööle.⁵⁶ Nimetatud lahenditest järeldub, et õigusalase koostöö kontekstis on liidu õiguse peaesmärk tõhus võitlus karistamatuse vastu, ent seda tingimusel, et koostööd tehes järgitakse Euroopa Liidu väärtusi ja austatakse liidu kodanikuõigust.⁵⁷ Seda, kuidas kontrollida, et väljaandmine ei rikuks harta art-s 19 nimetatud õigusi, selgitas Euroopa Kohus 2016. aasta Petruhhini otsuses.

Euroopa Kohus rõhutas, et harta art-s 4 sätestatud ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld on absoluutne, sest see on tihedalt seotud harta art-s 1 nimetatud inimväärikuse austamisega.⁵⁸ Pelgalt deklaratsioonide olemasolust ja põhimõtteliselt põhiõiguste järgimist tagavate rahvusvaheliste lepingute heakskiitmisest ei piisa, et tagada sobiv kaitse väärkohtlemise

⁵¹ Åkerberg Fransson (viide 39), p-d 16-29.

⁵² Vrd ka: S. Petry (viide 19), lk 135 j, 145 j, 208, 293.

⁵³ EKo 05.12.2017, C-42/17, M.A.S. ja M.B., EU:C:2017:936, p-d 38–39; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

⁵⁴ Petruhhin (viide 21).

⁵⁵ EKo 13.11.2018, C-247/17, Raugėvicius, EU:C:2018:898.

⁵⁶ V. Mitsilegas. EU Criminal Law. Oxford: Hart Publishing, 2022, lk 331.

⁵⁷ Samas.

⁵⁸ Petruhhin (viide 21), p 56.

ohu eest, kui usaldusväärsetest allikatest ilmneb ametiasutuste tegevus või nende poolt sallitav tegevus, mis on ilmselges vastuolus EIÕK põhimõtetega.⁵⁹ Euroopa Kohus märkis, et kui väljaandmistaoitluse saanud liikmesriigil on andmeid, mis näitavad, et taoitluse esitanud kolmandas riigis valitseb reaalne isikute ebainimlikult või alandavalt kohtlemise oht, on ta kohustatud isiku sellele riigile väljaandmise üle otsustamisel selle ohu olemasolu hindama.⁶⁰ Selleks peab väljaandmistaoitluse saanud liikmesriigi pädev asutus tuginema objektiivsetele, usaldusväärsetele, täpsetele ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmetele, mis võivad tuleneda muu hulgas EIK otsustest, väljaandmistaoitluse esitanud kolmanda riigi kohtute otsustest ning Euroopa Nõukogu organite poolt või Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni süsteemis tehtud otsustest või koostatud aruannetest ja muudest dokumentidest.⁶¹

Eeltoodu põhjal ei saa kohtud Eesti kodaniku USA-le väljaandmise õigusliku lubatavuse küsimust lahendada ega väljaandmise otsust teha ilma Euroopa Liidu õigusega arvestamata, harta kohaldumise asjus seisukohta võtmata ja tõlgendamisvajaduse korral Euroopa Kohtult eelotsust küsimata. Seejuures on ELTL art 267 kohaselt tõlgendamisvajaduse korral liikmesriigi kohtul, mille otsuse peale ei saa edasi kaevata, eelotsuse küsimise kohustus. Ülalöeldust tuleneb küsimus, millise õigusliku raamistiku alusel hinnata konkreetsetes väljaandmismenetluses väljaantava isiku põhiõiguste kaitse küsimust, kui väljaandmismenetluses peaksid samaaegselt olema kohaldatavad rahvusvaheline õigus, EL-i õigus ja riigisisene õigus. Seejuures tuleb arvestada ka EL-i õiguses kehtiva esimuse põhimõttega, mille kohaselt otsekohalduva EL-i õiguse kollisiooni korral riigisisese õigusega kohaldatakse EL-i õigust riigisisese õiguse ees.⁶² Harta ja EIÕK ei välista teineteise samaaegset kohaldumist; harta art 53 lg 3 täpsustab, et EIÕK moodustab liidus põhiõiguste minimaalse kaitsetaseme, kuid ei takista ulatuslikuma kaitse kehtestamist. Pealegi kohalduvad väljaandmismenetluses EL-USA vahelise väljaandmislepingu põhiõiguste tagatised, s.o väljaandmiskeeld surmanuhtluse puhul ja lepingu art 17, mis lubab kahepoolsetes väljaandmislepingutes kokku leppida täiendavates väljaandmiskeeldudes ning võib tingida lisakonsultatsioonide pidamise vajaduse muu hulgas põhjusel, et väljaandmine oleks vastuolus taoitluse saanud riigi põhiseaduse põhimõtetega.

⁵⁹ Samas, p 57.

⁶⁰ Samas, p 58.

⁶¹ Samas, p 59.

⁶² RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja riigisiseste põhiõiguste kaitse koosmõju väljaandmismenetluses Ameerika Ühendriikidele

Tekib küsimus, kuivõrd olukorras, kus rakendub liidu põhiõiguste harta, võib riigisisene põhiõiguste kaitse väljaandmise eest näha ette EL-i õigusest ulatuslikuma kaitse. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on EL-i õigus üldjuhul prioriteetne ka riigisisese põhiseaduse – ja sellest tulenevalt ka sellega tagatud põhiõiguste – üle.⁶³ EL-i õigusega võrreldes tagatud kõrgem riigisisene põhiõiguslik kaitse võib Euroopa Liidu põhiõiguste harta kõrval kohaldamist leida üksnes tingimusel, et kõrgema kaitsetaseme rakendamine ei sea küsimuse alla EL-i õiguse tõhusust ega toimet.⁶⁴ EL-USA väljaandmislepingu art 17 teise lõike kohaselt tingivad taotluse saanud riigi väljaandmisele vastu seisvad põhiseaduse põhimõtted selle riigi ja taotluse esitanud riigi vaheliste konsultatsioonide pidamise vajaduse. Euroopa Kohus on oma Pisciotti otsuses isegi asunud seisukohale, et nende konsultatsioonide pidamise vajadusest on võimalik tuletada täiendav väljaandmisest keeldumise alus: „Artikli 17 kohaselt on seega üldjuhul lubatud, et liikmesriik tagab [...] oma põhiseaduslike õigusnormide alusel oma kodanikele erikohtlemise ja keelab nende väljaandmise.”⁶⁵ Samuti ei ole välistatud, et riigisisene oluline põhimõte kajastub kahepoolses väljaandmislepingus moel, et see moodustab EL-USA lepingu art 17 lg 1 mõttes täiendava väljaandmisest keeldumise põhjuse. Seetõttu on väljaandmismenetluses asjakohane silmas pidada ka võimalikke riigisiseseid regulatsioone (nt regulatsioon, mis ei luba välja anda oma riigi kodanikke). Kahtluste korral põhiõiguste minimaalse vajaliku kaitse kohta tuleks aga asjakohaseks pidada eelotsustaotluse esitamist Euroopa Kohtule.

Riigisiselt tuleneb KrMS §-st 436 kohustus tagada väljanõutud isiku piisav põhiõiguste kaitse tase, mis omakorda tugineb PS §-dele 13 ja 14, mis käskevad endas riigi kohustust kaitsta isiku põhiõigusi.⁶⁶ Silmas tuleb pidada sedagi, et väljaandmismenetlus ei ole kitsalt kriminaalmenetlus, vaid sisaldab ka haldusmenetluse erijooni. Haldusmenetluse põhimõtete hulka kuuluvad muu hulgas õiguste kaitse ja kaalumise põhimõtted (haldusmenetluse

⁶³ EKo 15.07.1964, C-6/64, Costa vs. E.N.E.L., EU:C:1964:66; EKo 05.02.1963, C-26/62, Van Gend en Loos vs. Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

⁶⁴ EKo 26.02.2013, C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107; Åkerberg Fransson (viide 39).

⁶⁵ Pisciotti (viide 31), p 41.

⁶⁶ A. Albi (viide 12), komm. 8.

seaduse⁶⁷ §-d 3 ja 4). Ehkki isikul ei pruugi olla eraldi subjektiivset õigust nõuda enda vastu menetluse algatamist, tuleb asuda seisukohale, et iga väljaandmismenetlusega seotud avaliku võimu kaalutusotsuse puhul – sh väljaandmise hõlbustamiseks tehtud otsuse puhul mitte algatada menetlust kodaniku vastu oma koduriigis – peab olema tagatud inimese põhiõiguste piisav kaitse. Sama põhimõte sisaldub PS § 36 lg-s 2.

Euroopa Kohtu praktika annab EL-USA vahelise väljaandmislepingu art-le 17 toetudes liikmesriikidele õiguse tuletada täiendav väljaandmisest keeldumise alus oma riigisisese õigusest, ilma et selline käsitlusviis läheks vastuollu EL-i õiguse esimese põhimõttega.⁶⁸ Eesti põhiseaduse § 36 lg-st 2 tuleneb omakorda, et Eesti riik tohib oma kodaniku teisele riigile välja anda üksnes tingimusel, et selline kohustus tuleneb väljaandmise taotluse esitanud riigi ja Eesti vahel sõlmitud välislepingust ning vastavast riigisiseses seaduses sätestatud korrast. Pealegi nõuab põhiseadus, et vastav Vabariigi Valitsuse otsus oleks Eesti kohtus vaidlustatav. Eelöeldule tuginedes on sobiv asuda seisukohale, et PS § 36 lg 2 võib endast kujutada „riigi põhiseaduses sisalduvat põhimõtet“ EL-USA väljaandmise lepingu § 17 lg 2 mõttes, mis võib takistada väljaandmiskohustuse täitmist.

III. Kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud väljaandmismenetluse regulatsiooni lahendamata küsimused

A. Isiku välisriigile väljaandmise regulatsiooni problematika

Kriminaalmenetluse seadustiku 19. peatükis sisalduv regulatsioon kriminaalmenetluses tehtava rahvusvahelise koostöö kohta hõlmab KrMS § 433 lg 1 järgi väljaandmismenetlust. Isiku väljaandmine välisriigile on täpsemalt reguleeritud KrMS 19. peatüki 2. jao 1. (isiku väljaandmine välisriigile; §-d 438–442) ja 2. (välisriigile isiku väljaandmise menetlus; §-d 443–456) jaotises. Rahvusvahelise koostöö üldsätted on kirjas KrMS 19. peatüki 1. jaos. Kuna isiku väljaandmine välisriigile on üks kriminaalmenetluses tehtava rahvusvahelise koostöö vorme, kohalduvad väljaandmismenetlusele ka nimetatud üldsätted, sh KrMS § 436 lg 1.

⁶⁷ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; 06.07.2023, 31.

⁶⁸ Pesciotti (viide 31), p 41.

KrMS § 443 kohaselt jaguneb välisriigile isiku väljaandmise menetlus kolmeks osaks: esiteks eelmenetluseks Justiitsministeeriumis ja Riigi-prokuratuuris (KrMS § 444), teiseks väljaandmise õigusliku lubatavuse kohtulikuks kontrolliks maakohtus (KrMS § 446) ja kolmandaks täitevvõimu pädevusse kuuluvaks väljaandmise otsuseks (KrMS § 452). Väljaandmise õigusliku lubatavuse määrase vaidlustamine toimub Tallinna Ringkonnakohtus (KrMS § 451¹), valitsuse väljaandmise otsus aga allub halduskohtulikule kontrollile (KrMS § 452¹). Isiku põhiõiguste maksmapaneku seisukohalt on seetõttu vaja välja selgitada õigusliku lubatavuse menetluse ja väljaandmise otsustamise (KrMS § 443) piirid ning kuidas need menetlusetapid omavahel suhestuvad.

01.07.2004 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku⁶⁹ redaktsioon jagas välisriigile isiku väljaandmise menetluse staadiumid eeltooduga samal viisil kolmeks. Suurema erisusena võrreldes kehtiva seadusega ei olnud halduskohtulik kontroll piiratud. Seega, kuigi õigusliku lubatavuse kontrolli käigus tehtav üldkohtu otsustus polnud tol ajal vaidlustatav, oli halduskohtul võimalik üldkohtus juba lahendatud küsimustega uuesti tegeleda. Isikute põhiõiguste maksmapaneku seisukohast osutusid problemaatiliseks 2012. aastal kriminaalmenetluse seadustikku tehtud muudatused⁷⁰, mis seadsid piirid halduskohtulikule kontrollile (KrMS § 452¹). Samade muudatustega anti küll võimalus õigusliku lubatavuse kontrolli etapis tehtud maakohtu otsust ringkonnakohtus vaidlustada (KrMS § 451¹), kuid halduskohtul ei ole võimalik sama küsimust uuesti avada. See tähendab omakorda, et õigusliku lubatavuse kontrolli käigus arutatud teemad üldjuhul Riigikohtu ette ei jõua, välja arvatud olukorras, kus algatatakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus⁷¹. Järgnevas analüüsisime detailsemalt 2012. aasta muudatustega seotud probleeme.

B. Väljaandmise õigusliku kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine enne 01.01.2012 seadusemuudatusi

Nagu juba öeldud, kuni 01.01.2012 ei sätestanud seadus piire halduskohtulikule kontrollile väljaandmise otsustamisel. Sellist lähenemisviisi toetas ka Riigikohtu praktika: 2009. aastal leidis Riigikohtu kriminaalkolleegium, et õigusliku

⁶⁹ Kriminaalmenetluse seadustik (viide 3).

⁷⁰ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 23.02.2011, 1.

⁷¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9. – RT I 2002, 29, 174; 07.03.2019, 4.

lubatavuse kontroll tähendab väljaandmise üldiste õiguslike tingimuste kontrolli, mis võimaldavad täitevvõimul asuda lõpliku kaalutlusotsuse tegemise juurde.⁷² Riigikohus rõhutas selles lahendis, et „õigusliku lubatavuse kontrollimine üldkohtus ei ole väljaandmismenetluse kui terviku kontekstis marginaalse tähendusega“, kuid leidis samas, et otsus väljaandmise õigusliku lubatavuse küsimuses ei ole täitevvõimule siduv. Siduvus on olemas vaid juhul, kui kohus on tunnistanud väljasaatmise õiguslikult lubamatuks. Kui kohus aga leiab, et väljasaatmine on õiguslikult lubatav, siis rakendab täitevvõim lõpliku otsuse tegemisel talle antud kaalutlusõigust.⁷³

Veidi üle poole aasta hilisemas, 2010. aasta otsuses käsitles Riigikohtu erikogu väljaandmise õigusliku lubatavuse kontrolli ja väljaandmise otsustamise vahetõu uuesti. See lahend sai tõuke sellest, et Riigikohtu halduskolleegium oli samas asjas hakanud kahtlema, kas, arvestades KrMS § 446 sõnastust, mis annab õigusliku lubatavuse kontrolli üldkohtute pädevusse, halduskohtud ikkagi saavad üldkohtute lahendeid kontrollida.⁷⁴ Erikogu kinnitas, et halduskohtud on pädevad kontrollima väljaandmise õiguslikku lubatavust.⁷⁵ Kohus tugineb siinjuures neljale põhilisele argumendile, nimetades neid küll ebaõnnestunud tingimusteks.

Esiteks kinnitab kohus oma otsuses, et kuna Vabariigi Valitsus peab üldisest haldusakti põhjendamise kohustusest tulenevalt põhjendama oma otsuses ka isiku väljaandmise õiguslikku lubatavust, lasub tal samuti kohustus kontrollida selle olemasolu. Sellest tuleneb omakorda halduskohtu kohustus hinnata kõiki väiteid, mis puudutavad väljaandmise õiguslikku lubatavust.⁷⁶

Teiseks tuleneb ülalöeldust, et kui Vabariigi Valitsuse korraldus põhineb maakohtu ilmselgelt õigusvastasel määruel, siis tühistab halduskohus valitsuse väljaandmise korralduse.⁷⁷

Kolmandaks puudub õiguslik alus isikut välisriigile välja anda, kui pärast maakohtu poolt väljaandmise õiguslikult lubatavaks tunnistamise määrust ja enne Vabariigi Valitsuse korraldust on nii õiguslik olukord kui ka maakohtule teada olnud faktilised asjaolud kardinaalselt muutunud, misjärel väljaandmine

⁷² RKKKm 15.05.2009, 3-1-1-39-09, p 19.

⁷³ Samas.

⁷⁴ RKHKm 09.11.2009, 3-3-1-72-09, p 13.

⁷⁵ RKHKo 29.01.2010, 3-3-1-72-09, p 13 jj.

⁷⁶ Samas, p 14.

⁷⁷ Samas, p 15.

poleks enam õiguslikult lubatav (nt konventsioon või väljaandmisleping on kehtivuse kaotanud, tegu on dekriminaliseeritud, taotletavas riigis nähakse uue karistusena ette surmanuhtlus).⁷⁸

Neljandaks, kui kaebaja esitab halduskohtus väite, et tema väljaandmine ei ole õiguslikult lubatav, siis on ta sisuliselt vaidlustanud lisaks Vabariigi Valitsuse korraldusele ka tulevast väljaandmise haldustoimingut. Sellisel juhul kontrollib halduskohus uuesti, kas asjaolud on pärast valitsuse korraldust muutunud ja kas väljaandmine on uuenenud oludes lubatav.⁷⁹

Selle otsusega kinnitas kohus Riigikohtu varasemat seisukohta, et valitsuse otsus allub halduskohtulikule kontrollile. Eelöeldust võib järeldada, et erikogu ei jaganud halduskolleegiumi muret selle üle, kas halduskohtud peaksid olema pädevad üldkohtu lahendeid kontrollima.

Nagu eespool märgitud, ei olnud enne 2012. aasta seadusemuudatust maakohu õigusliku lubatavuse kontrollimise määrus vaidlustatav. Riigikohtu sõnul õigustas sellist edasikaebeõiguse piiramist üldkohtu menetluses asjaolu, et väljaandmine kui selline ei ole kriminaalmenetluse iseloomulik osa.⁸⁰ Väljaandmisotsus kujutab endast rahvusvahelis-õigusliku iseloomuga riiklikku tegevust, mille põhjal otsustatakse riiklikul tasandil „kahe riigi suhete üldist konteksti ning väljaandmist taotleva riigi demokraatlikkust arvestades, kas isik antakse välisriigile välja või mitte“.⁸¹ Kuna sellise riikliku tegevuse õiguspärasust on pädevad kontrollima halduskohtud, pidas Riigikohus asjakohaseks, et väljaandmise puhul on tagatud nii kohtukaebe- kui ka edasikaebeõigus (sh Riigikohtuni) halduskohtumenetluse vahendusel.⁸²

C. Väljaandmise õigusliku kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine pärast 01.01.2012 seadusemuudatusi

2012. aastal jõustunud seadusemuudatusega kehtestas seadusandja muu hulgas KrMS § 4521 kolmanda lõike, mis sätestab: „Halduskohus jätab kaebuse lahendamisel läbi vaatamata asjaolud, mis puudutavad väljaandmise õiguslikku lubatavust, välja arvatud juhul, kui neid asjaolusid ei olnud võimalik esitada

⁷⁸ Samas, p 17.

⁷⁹ Samas, p 18.

⁸⁰ RKKKm 15.05.2009, 3-1-1-39-09, p 17.

⁸¹ Samas.

⁸² Samas.

Harju Maakohtule ega ringkonnakohtule.“ Lisaks toodi kriminaalmenetluse seadustikku § 4511, mis võimaldab maakohtu väljaandmise õiguslikult lubatavaks või lubamatuks tunnistamise määruse peale esitada kaebuse ringkonnakohtule. Seega, kehtiva seaduse kontekstis ei ole Riigikohtu seisukoht sisuliselt kõikehõlmavast halduskohtulikust kontrollist enam kohane.

Kuivõrd KrMS § 452¹ lg 3 piirab märgatavalt halduskohtulikkude kontrolli, on väga tähtis, et üld- ja halduskohtu rollid oleksid väljaandmise üle otsustamise protsessis selgesti piiritletud. Nii see aga paraku pole. Ehkki KrMS § 452¹ ellu kutsunud eelnõu üks eesmärke oli määratleda, mis ulatuses on halduskohtul pädevus kontrolli teostada,⁸³ siis selle sättega olukord ei selginenud, sest õigusliku lubatavuse kontrolli mõiste jäi seaduse tasemel defineerimata. Ometi ütleb seadus selgelt, et kõik õigusliku lubatavuse kontrolli kuuluv ei kuulu üldjuhul halduskohtuliku kontrolli alla. Ka eelnõu seletuskirjas jäeti väljaandmise õigusliku lubatavuse mõiste ammendavalt avamata, piirdudes vaid KrMS §-dele 438–442 viitamisega.⁸⁴ Nimelt rõhutas seadusandja, et menetluse jagunemist osadeks tingib asjaolu, et halduskohus ei lahenda karistusõiguslikke küsimusi. Kriminaalkohtus lahendamist nõudvateks väljaandmise õiguslikku lubatavust puudutavateks küsimusteks on seletuskirja kohaselt eelmainitud KrMS §-d 438–442, mis käsitlevad põhiasjalikult väljaandmise lubatavust, selle üldtingimusi ja seda välistavaid või piiravaid asjaolusid.⁸⁵ Halduskohtus hinnatakse täitevvõimu kaalutusotsustust halduskohtumenetluse põhimõtete alusel.⁸⁶ Vabariigi Valitsuse ja justiitsministri otsustus väljaandmise kohta on õiguspoliitilise iseloomuga, mistõttu seadusandja selgituste järgi peab selles olema põhistatud, et isiku väljaandmist takistavad asjaolud puuduvad.⁸⁷ Just nende täidesaatva võimu poolt esitatavate argumentide kontroll on halduskohtu ülesanne.⁸⁸

⁸³ Vt ka T. Ploom. KrMS § 452¹, komm. 1. – Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Tartu: Juura, 2012, lk 1022–1023.

⁸⁴ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu SE 755, 06.05.2010, seletuskiri, lk 65. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/997fa4fe-67bd-beab-7916-e6b-9747dca8e/halduskohtumenetluse-seadustik/> (22.09.2024). Eelnõu SE 755 sisu võeti vastu 27.01.2011 halduskohtumenetluse seadustiku eelnõuga 902 SE (vt 902 SE seletuskirja lk 1). – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/997fa4fe-67bd-beab-7916-e6b9747dca8e/halduskohtumenetluse-seadustik/> (22.09.2024).

⁸⁵ Eelnõu SE 755 seletuskiri (viide 84), lk 62.

⁸⁶ Samas.

⁸⁷ Samas, lk 63.

⁸⁸ Samas.

Grammatilist ja teleoloogilist tõlgendust aluseks võttes peaks seadusandja selgitusi ja järelikult ka seaduse teksti mõistma üldjuhul selliselt, et väljaandmise õigusliku lubatavuse kontrolli hõlmab üksnes KrMS 19. peatüki 2. jagu, mis sisaldab ülalmainitud paragrahve 438–442, mitte aga KrMS § 436. Selline arusaam on siiski küsitav, kuna KrMS § 436 asub 19. peatüki 1. jaos pealkirjaga „Üldsätted“, mille järgimine on omakorda peatüki 2. jao normide kohaldamise vajalik eeltingimus. Sellist seisukohta kinnitab ka KrMS § 440 lg 1, mis lähtub omakorda tõsiasjast, et enne asjaomase normi kohaldamist on normi rakendaja kontrollinud KrMS § 436 lg-s 1 kehtestatud välistavate asjaolude puudumist. Eelnevate selgituste põhjal tuleb järeldada, et seletuskirjas jäi täpsustamata küsimus, kas ja mis ulatuses on KrMS 19. peatüki 1. jaos sätestatud rahvusvahelise koostöö üldsätted, sh KrMS §-s 436 sätestatud rahvusvahelise kriminaalmenetlusala koostöö lubamatuse alused, üldosana osa õigusliku lubatavuse kontrollist. Õiguskirjanduses on 2012. aasta muudatuste jõustumise eelselt leitud, et lisaks KrMS §-s 440 toodule tulenevad isiku väljaandmisest keeldumise alused KrMS §-s 436 sätestatud üldistest rahvusvahelise koostöö keeldumise alustest.⁸⁹ Sellest seisukohast võib järeldada, et õigusliku lubatavuse kontroll peaks KrMS § 440 kõrval hõlmama ka KrMS § 436 analüüsi. Seletuskirjast ei leia vastust, miks KrMS § 436 õigusliku lubatavuse kontrolli suhtes kehtima ei peaks. Võib oletada, et seletuskirja kirjutajatel võisid üldsätted lihtsalt tähelepanuta jääda, kuid tõsikindlalt seda väita ei saa.

D. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 tõlgendamise probleemid põhiõiguslikus kontekstis

1. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 tähendus põhiõiguste kaitsele

Karistusõigus on ajalooliselt olnud väga riigikeskne, mistõttu riigid on seadnud piiranguid rahvusvahelisele koostööle kriminaalõiguse valdkonnas.⁹⁰ Üks selline piirang on rahvusvahelise koostöö lubamatus teatud juhtudel, mis on üldsättena kirjas KrMS § 436 lg-s 1. KrMS § 436 lg 1 järgi keeldub Eesti Vabariik rahvusvahelisest koostööst, kui see võib ohustada Eesti Vabariigi

⁸⁹ T. Ploom. Strasbourgi konventsioonist Lissaboni lepinguni. Rahvusvaheline koostöö kriminaalasjades. Tallinn: Juura, 2010, lk 28.

⁹⁰ T. Ploom. KrMS § 436, komm. 1 – Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Tartu: Juura, 2012, lk 1004.

julgeolekut, avalikku korda või muid olulisi huve (p 1); kui see on vastuolus Eesti õiguse üldpõhimõtetega (p 2) või kui on alust arvata, et abi taotletakse isiku süüdistamiseks või karistamiseks tema rassi, rahvuse, usuliste või poliitiliste tõekspidamiste pärast või kui isiku seisund võib halveneda mõnel nimetatud põhjusel (p 3). Nimetatud asjaolude ilmnedes on Eesti riigil sätte alusel mitte üksnes õigus, vaid lausa kohustus rahvusvahelisest koostööst loobuda.

Kui seadusandja jättis seletuskirjas KrMS § 436 lg 1 õigusliku lubatavuse kontrolli alt välja teadlikult, siis sellise lähenemisega saab nõustuda vaid osaliselt. Paljude KrMS § 436 lg-s 1 loetletud juhtumite puhul on tõepoolest tegemist asjaoludega, mis on asjaomased avaliku õiguse valdkonnale, mistõttu on kohane hinnata neid halduskohtulikus menetluses. Nimetatud õigusnormi järgi tuleb hinnata võimalikku ohtu Eesti julgeolekule ja avalikule korrale, muid olulisi riigi huve⁹¹, vastuolu Eesti õiguse üldpõhimõtetega ning väljanõutud isiku võimalikku diskrimineerimist. Need ei ole tõepoolest suuremalt jaolt karistusõiguslikud küsimused. Ühtlasi on KrMS § 436 lg-s 1 sõnastatud keeldumise kohustuse adressaadiks Eesti Vabariik, mis toetab seisukohta, et nimetatud keeldumise aluste hindamine on valitsuse vastutusalas. Samas kuulub osa KrMS § 436 lg 1 p-s 2 nimetatud Eesti õiguse üldpõhimõtetest karistusõiguse valdkonda. Põhiseaduse täiendamise seaduse⁹² (PSTS) § 1 sätestab, et Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi

⁹¹ KrMS § 436 lg 1 p-s 1 nimetatakse küll „muid olulisi huve“, kuid neid saab käsitada riigipoolsete muude oluliste huvidenä, kuivõrd normi sõnastusest saab välja lugeda, et arvestama peab just Eesti Vabariigi julgeolekut, Eesti Vabariigi avalikku korda ning seega ka Eesti Vabariigi muid olulisi huve. „Muude oluliste huvide“ sisustamisel on riigil kahtlemata lai hindamis- ja määratlusruum. Samas ei ole see hindamisruum lõputu ehk määratlemata õigusmõiste sisustamisel tuleb lähtuda ka süstemaatilisest tõlgendamisest ja hinnata mõistet KrMS § 436 lg 1 p 1 kontekstis. Nimetatud sätte esimesed kaks alternatiivi rahvusvahelisest koostööst keeldumiseks on Eesti Vabariigi julgeolek ja Eesti Vabariigi avalik kord. Mõlemad alternatiivid reguleerivad riigi julgeolekuga (nii sise- kui ka välisjulgeolekuga) seotud küsimusi. Järelikult peaks riik määratlemata õigusmõiste sisustamisel lähtuma sellest, et „muud olulised huvid“ oleksid eelmainitud alternatiividega samaväärsed ja võrreldavad. Muu hulgas kerkib esile küsimus, kas „muu olulise huvi“ alla võib liigituda ka riigi huvi menetleda oma kodaniku kriminaalasja oma territooriumil. Sisuliselt võib sellist käsitust jaatada eeldusel, et huvi asja menetlemise vastu oma territooriumil on põhjendatud asjaoludega, mis on samaväärsed riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärkidega. Mõeldav oleks sellise huvi olemasolu nt olukorras, kus tekitatud kahju on suure ühiskondliku mõjuga ja kohapealne menetlus vastab avalikkuse ootustele. Lähtudes põhimõttest, et muu oluline huvi peab olema riigi muu oluline huvi, ei liigitu KrMS § 436 lg 1 p 1 alla olukord, kus väljaantaval isikul endal on oluline huvi, et tema asja menetletaks tema kodumaal.

⁹² Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

põhiseaduse aluspõhimõtetest. Nimetatud seaduse seletuskirja kohaselt tuleb põhiseaduse aluspõhimõtete all silmas pidada „eeskätt põhiseaduse preambulis ning paragrahvides 10 ja 11 loetletud demokraatlikke printsiipe“.⁹³ Õiguskirjanduses on põhiseaduse aluspõhimõtteid defineeritud kui põhiväärtuseid, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse.⁹⁴ Riigikohus on leidnud, et „Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis“.⁹⁵ Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud näiteks järgmised põhimõtted: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus.⁹⁶ Tuleb nõustuda, et need aluspõhimõtted on väärtuskategooriad. Seetõttu on küll võimalik koostada aluspõhimõtete katalooge, millest lähtume mõiste sisustamisel, kuid need kataloogid ei saa olla suletud ega ammendavad.⁹⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaande järgi kuuluvad Eesti õiguse üldpõhimõtete alla põhiseaduse aluspõhimõtete kõrval põhimõtted, mis on kirjas EIÕK-s ning riigisiseses õiguses määratletud KrMS §-des 7–9 ja 15 (süütuse presumptsioon, menetlusosalise õiguste tagamine, isikuvabaduse tagamine ja inimväärikuse austamine ning kohtuliku arutamise vahetus, katkematus ja viivitamatus).⁹⁸ Kuigi osa nimetatud põhimõtetest on sätestatud ka põhiseaduses, kuuluvad need vaieldamatult karistusõiguse valdkonda, mistõttu on nende tõlgendamine asjaomane just kriminaalkohtule.

Seega kuuluvad § 436 lg 1 p-s 2 nimetatud Eesti õiguse üldpõhimõtete alla ka karistusõiguse aluspõhimõtted, mis on sätestatud põhiseaduses, karistusseadustikus, kriminaalmenetluse seadustikus, EIÕK-s ja nüüdseks ka

⁹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu 1067 SE, 16.05.2022, seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7aa5e293-c375-32b8-a3ba-be56b5a5e7ff/eesti-vabariigi-pohiseaduse-taiendamise-seadus> (22.09.2024).

⁹⁴ J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007/8, lk 525; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2011, lk 32–33.

⁹⁵ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

⁹⁶ RKPJKo, 17.02.2023, 3-4-1-1-03, p 14.

⁹⁷ R. Narits. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest. – Riigikogu Toimetised 20/2009. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-20/eesti-vabariigi-pohiseaduse-aluspohimotted-olemusest-ja-leidmise-voimalus-test/> (22.09.2024).

⁹⁸ T. Ploom (viide 90), komm-d 3–3.1.2.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Nagu ülalpool sedastatud, on Eestist USA-le väljaandmismenetluse puhul samuti tegemist liidu õiguse kohaldamisalaga. Liidu õiguse esimese tõttu ei saa maa- ega ringkonnakohus väljaandmise õigusliku lubatavuse üle otsuse tegemisel hartas sätestatud põhimõtteid eirata. Hartat tuleb seega kohaldada kogu väljaandmise üle otsustamise protsessi vältel, mitte alles menetluse viimases, halduskohtulikus etapis. Järelikult tuleb vastuolu korral hartas sätestatud põhimõtetega isiku väljaandmisest keelduda juba õigusliku lubatavuse kontrolli etapis.

Eelnevast järeldub, et KrMS § 436 lg 1 p 2 hõlmab ka isiku õiguse põhiõiguste kaitsele ja kaitse riigi omavoli eest. See tähendab, et riik saab isiku teisele riigile välja anda alles siis, kui on tuvastatud, et väljaandmine ei riku tema põhiõigusi. Niisugust järeldust toetab ka järgnev argumentatsioon. PS § 14 koosmõjus §-ga 13 sätestavad, et riik peab kaitsma oma isikuid ja nende põhiõigusi ning riigi kohustus on tagada mehhanismid, mis võimaldaksid põhiõiguste tõhusat ja kohast kaitset, mh õiglast kohtumenetlust. Kui riik loobub oma kaitsekohustusest, siis läheb see vastuollu eelmainitud põhi-seaduse sätetega ning jätab isiku riigi omavoli meelevalda ehk toob kaasa inimväärikust alandava kohtlemise. Kui riik ei täida kaitsekohustust välislepingus, on omakorda vastuolus põhiseadusega ka välisleping ise, mistõttu ei tohiks seda PS § 123 lg 1 alusel kohaldada. Ka Riigikohus on sedastanud: „Põhiseadus ja sellega kooskõlas vastu võetud seadused ja muud õigusaktid on määratud looma korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujuneb õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus.“⁹⁹ Siinkohal tuleb meele pidada ka PS § 123 lg 1 ideed. Kuivõrd PS § 123 lg 1 sätestab, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, ei ole lubatud sõlmida välislepinguid, mis ei taga isiku põhiõiguste piisavat kaitset ja on vastuolus PS §-dega 13 ja 14. Sellise lepingu täitmine ehk selle alusel isiku väljaandmine on seega vastuolus põhiseadusega.

Niisiis on KrMS § 436 lg 1 p 2 rahvusvahelisest koostööst keeldumise alusena isiku põhiõiguste maksmapaneku seisukohalt äärmiselt oluline säte. Samas ei ole seadusandja andnud selgeid juhtnööre selle kohta, millises kohtuliku menetluse etapis seda sätet kohaldatakse, ja kui kohaldatakse mõlemas, siis millises vahekorras. Õigusliku lubatavuse üle otsustamine, mis seadusandja soovi kohaselt on üldkohtu pädevuses, allub kõrgema kohtu

⁹⁹ Viide 95.

kontrollile vaid piiratud ulatuses, st ringkonnakohtuni. Õigusliku lubatavuse õiguspärasuse kontrolli halduskohtus on seadusandja välistanud. Sellest lähtudes on ta välistanud ka õigusliku lubatavuse kontrolli puutuvate küsimuste jõudmise Riigikohtu ette. „Õigusliku lubatavuse“ mõiste on seega otsustava tähtsusega KrMS § 452¹ alusel väljaandmisotsuse vaidlustamisel ning ühtlasi väljanõutud isiku põhiõiguste kaitse teostamisel. Mõiste määratlemisest oleneb, kas isikul on võimalik vaidlustada enda väljaandmist kuni Riigikohtuni välja või üksnes üldkohtu menetluses ringkonnakohtus veel enne valitsuse poolt tehtavat väljaandmise otsust. Ehkki seadusandja on seletuskirjas pakkunud õigusliku lubatavuse kontrolli tarbeks välja ülalmainitud määratluse (hõlmab KrMS §-de 438–442 regulatsiooni), ei ole seda seaduse sõnastusest võimalik välja lugeda.¹⁰⁰ Sellest tingitud ebaselgust asjakohaste normide rakendamisel näitlikustab järgnev kohtupraktika ülevaade.

2. KrMS § 436 lg 1 tõlgendamine kohtupraktikas

Kui õigusliku lubatavuse kontrolli sisustamisel võiks selgust luua kohtupraktika, siis paraku on see vastuoluline. Nii asus Tallinna Ringkonnakohus 2013. aasta otsuses seisukohale, et KrMS § 436 lg 1 puhul ei ole tegemist õigusliku lubatavuse kriteeriumiga, vaid et nendele asjaoludele peab väljaandmise otsuses oma põhistatud hinnangu andma Vabariigi Valitsus või justiitsminister.¹⁰¹ Õigusliku lubatavuse alla, mille suhtes on hilisem halduskohtu kontroll KrMS § 452¹ lg 3 kohaselt piiratud, luges kohus järgnevad, KrMS §-de 438–442 kohaldamisalas asuvad kriteeriumid:

- a. kas isiku suhtes on taotletavas riigis alustatud kriminaalmenetlust ning koostatud vahistamismäärus (KrMS § 438);
- b. kas isikut kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteos, mis on nii taotletava riigi karistusseaduse kui ka Eesti karistusseadustiku järgi karistatav vähemalt üheaastase vangistusega (KrMS § 439 lg 1, väljaandmise Euroopa konventsiooni art 2 lg 1, õigusabi lepingu art 61 lg 2);
- c. kas väljaandmise aluseks on poliitiline kuritegu väljaandmise Euroopa konventsiooni tähenduses (KrMS § 440 lg 1 p 1, väljaandmise Euroopa konventsiooni art 3);

¹⁰⁰ Vaielda võib ka selle üle, kas seadusandja jättis KrMS § 436 lg 1 nimetatud loetelust teadlikult välja.

¹⁰¹ TlnRnKo 30.09.2013, 3-13-1456, p 9.

- d. kas isik on Eestis samas süüdistuses lõplikult süüdi või õigeks mõistetud (KrMS § 440 lg 2 p 2, väljaandmise Euroopa konventsiooni art 9, õigusabi lepingu art 62);
- e. kas taotleva riigi või Eesti seaduste kohaselt on kuriteo aegumistähtaeg möödunud (KrMS § 440 lg 1 p 3, väljaandmise Euroopa konventsiooni art 10, õigusabi lepingu art 62).¹⁰²

Eelnevast erinevat lähenemisviisi rakendas aga Tallinna Ringkonnakohus haldusajajas 3-14-50994. Kohus toetas seisukohta, et KrMS § 436 kujutab endast väljaandmise õigusliku lubatavuse kontrolli osa, mille KrMS §-st 452¹ tulenev analüüs ei ole üldjuhul halduskohtu poolt tehtava väljaandmisotsuse kontrolli osa.¹⁰³ Ka Riigikohtu praktikast võib järeldada, et kohus hindab KrMS § 436 lg-st 1 tulenevaid väljaandmist välistavaid asjaolusid küsimusena, mille hindamine jääb üldjuhul üldkohtute vastutusalasse ning ei ole seetõttu võimaliku Riigikohtu poolse väljaandmisotsuse õigusliku kontrolli poolt hõlmatud.¹⁰⁴

3. KrMS § 436 lg 1 punkti 2 ebamäärasuse mõju väljaantava isiku põhiõiguste kaitsele

Kui KrMS § 436 lg 1 p 2 allub ainult üldkohtu õiguslikule kontrollile, on väljaantava võimalused kontrollida otsuse õiguspärasust märksa piiratumad kui normi kontrollitavuse puhul halduskohtulikus menetluses. Seda kinnitab seadusandja selgitus 2012. aastal tehtud muudatusele, mille järgi määrust õigusliku lubatavuse kohta on võimalik vaidlustada üksnes ringkonnakohtus (KrMS § 451¹), valitsuse poolt tehtavat väljaandmise otsust aga halduskohtu menetluse kolmes astmes kuni Riigikohtuni välja (KrMS § 452²).

Eelnõu seletuskirjas leidis seadusandja, et õigusliku lubatavuse küsimuse kaabeõiguse piiramine ringkonnakohtuni on „õigustatud ja proportsionaalne, arvestades, et järgneva väljaandmisotsuse enda osas on isikul kaabeõigus kõigis kolmes kohtuastmes“.¹⁰⁵ Seletuskirjas rõhuti sellele, et väljaandmismenetluses ei otsustata isiku süü üle ning peeti põhjendamatuks olukorda, kus „iseloomult

¹⁰² Samas, p 8.

¹⁰³ Vt TlnRnKo 31.07.2014, 3-14-50994, p-d 6.1 ja 13.

¹⁰⁴ Vrd RKHKo 29.05.2013, 3-4-1-10-13, p-d 5 ja 37 jj.

¹⁰⁵ Eelnõu SE 755 seletuskiri (viide 84), lk 66.

sarnase“ loovutamismenetluse¹⁰⁶ kestus on ligikaudu kuu, samal ajal kui väljaandmismenetlus võib kesta ligikaudu ühe aasta.¹⁰⁷ Samas ei takistanud rõhutatud vajadus kiire menetluse järele seadusandjal pikendamast tähtaegu halduskohtumenetluses, märkides järgmist: „Eelnõus pikendatakse halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaega ning kaebuse lahendamise tähtaega, kuna kehtivas õiguses ettenähtud ülilühikesed tähtajad pigem piiravad asja kaebuse igakülgset ja argumenteeritud ettevalmistamist ja lahendamist. Kehtivas seaduses on esimeses astmes kaebuse läbivaatamiseks sätestatud tähtaeg kümme päeva, mis ei pruugi aga olla igas olukorras piisav, kuna menetlusosalistele peab jääma mõistlik aeg asjaga tutvumiseks, kaebuse ja vastuse koostamiseks, kohtul aga istungi korraldamiseks ja põhjendatud kohtulahendi kirjutamiseks. Andes kohtule igas kohtuastmes asja läbivaatamiseks kolmkümmend päeva, võimaldab see kohtutel haldusasjaga tegeleda piisava põhjalikkusega, et kaebaja põhiõigused ja -vabadused ei jääks kiire menetluse tõttu kahjustamata.“¹⁰⁸ Seega peaks õigusliku lubatavuse kontrolli menetlus kulgema samamoodi kiiresti nagu loovutamismenetlus, seevastu väljaandmise otsustamise menetluses peab kaalutletud otsuse tegemiseks aega jaguma.

Seadusandja põhjendus on siiski vastuoluline. Loovutamismenetluse kiirust esile tõstes jäeti seletuskirjas arvestamata asjaoluga, et loovutamismenetluses antakse isik välja Eestiga sarnase õiguskultuuriga EL-i liikmesriigile, kes on EIÕK osapool, ent väljaandmise korral mõistetakse isiku üle kohut või tal tuleb karistust kanda kauges kolmandas riigis, kus tema õigusi liidu liikmesriikidega samal tasemel ei pruugita tagada. Ühtlasi jäeti menetluse kiiruse argumendil kaebeõigust piirates arvestamata, et samal ajal piiras õigusliku lubatavuse kontrolli ka halduskohus. Seetõttu, kui õigusliku lubatavuse kontroll hõlmab ka KrMS § 436 lg-s 1 reguleeritud rahvusvahelise koostöö lubamatuse kontrolli – millest näib lähtuvat ka ülalkirjeldatud kohtupraktika –, jookseb halduskohtumenetluses kaebeõiguse tagamine Riigikohtuni välja selles põhimõttelises küsimuses seetõttu tühja.

¹⁰⁶ KrMS § 490 kohaselt lahendatakse loovutamismenetluse käigus Euroopa vahistamis määruse alusel Euroopa Liidu liikmesriigi pädeva õigusasutuse tehtud taotlus teisele Euroopa Liidu liikmesriigile isiku kinnipidamiseks, vahi alla võtmiseks ja loovutamiseks kriminaalmenetluse jätkamise või jõustunud kohtuotsusega mõistetud vangistuse täideviimise eesmärgil.

¹⁰⁷ Eelnõu SE 755 seletuskiri (viide 84), lk 66.

¹⁰⁸ Samas, lk 67.

E. Probleemid põhiõiguste maksmapanekul olukorras, kus õigusliku lubatavuse kontrolli ja väljaandmise otsustamise suhestumine on ebaselge

Asjaolu, et õigusliku lubatavuse kontrolli sisu ja ulatus ning sellest tulenevalt ka halduskohtuliku kontrolli ulatus on ebaselged, tekitab suuri probleeme isiku põhiõiguste maksmapanekul.

Esiteks, ja nagu eespool käsitletud, on kaebeõigus piiratud väljaandmise nendes aspektides, mis kuuluvad õigusliku lubatavuse kontrolli alla, samal ajal kui ei ole piiratud nende aspektide puhul, mis kuuluvad väljaandmise otsustamise alla. Kui nõustuda kohtupraktika selle suunaga, mille järgi väljaandmise lubatavuse õiguslik kontroll hõlmab KrMS §-de 438–442 regulatsiooni kõrval üldjuhul ka KrMS §-s 436 kajastatud asjaolusid, tuleb tõdeda, et kogu vaidluse sisuline raskuspunkt lasub õigusliku lubatavuse kontrollil. Sellisel juhul takistab KrMS § 452¹ lg 3 nende küsimuste jõudmist halduskohtusse, mida üldkohtud on juba puudutanud. Järelikult on selle käsitluse järgi KrMS §-desse 436 ja 438–442 puutuvad vaidlused halduskohtusse jõudmise hetkeks lahendatud. Selline seisukoht muudab aga sisutühjaks valitsuse otsuse vaidlustamise võimaluse Riigikohtuni välja, sest muid kui nimetatud paragrahvidest tuletatavaid kriteeriume ei ole ka täitevvõimul otsuse tegemisel võimalik hinnata. Iseenesest on võimalik argumenteerida, et üldkohtutel tuleb KrMS § 436 lg 1 p 2 alusel hinnata väljaandmise kooskõla karistusõiguse üldpõhimõtetega, kuid need on vaid osa KrMS § 436 lg 1 p-s 2 toodud Eesti õiguse üldpõhimõtetest. Selget arusaama KrMS § 436 kontrollimise pädevuse jaotuse üle kohtute vahel aga hetkel kohtupraktikas ei eksisteeri.

Vahemärkusena olgu öeldud sedagi, et ka eelduslikult õigusliku lubatavuse kontrolli valdkonda (KrMS §-d 438–442) jäävate küsimuste puhul võib olla tegemist keerukate materiaal- ja menetlusõigust puudutavate vaidlustega (vaidlused kvalifikatsiooni, aegumise, topeltkaristamise keelu jms üle), mille puhul on küsitav, kas need peaksid jääma pidama ringkonnakohtusse. Kohtupraktikas on aeg-ajalt ette tulnud olukordi, kus alles Riigikohtu lahend toob mingile karistusõiguse materiaal- või menetlusõiguslikule küsimusele lõpliku vastuse. Sellisel juhul ei tohiks eesmärk hoida kokku menetlusressursse takistada õigusliku lubatavuse vaidluse jõudmist Riigikohtuni. Seega, isegi kui seadusandja või kohtupraktika seab õigusliku lubatavuse kontrollile kindlad raamid, jääksid üldkohtutele ikkagi muu hulgas olulised karistusõiguse materiaal- ja menetlusõiguslikud küsimused, mille kontrollimine ei peaks lõppema

ringkonnakohtuga. Nagu eespool märgiti, on Riigikohus aastaid tagasi õigusliku lubatavuse kontrolli puhul kohtukaebeõiguse piiratuse põhiseaduspärasust kinnitanud,¹⁰⁹ aga ka kõnealuses lahendis ei selgunud õigusliku lubatavuse kontrolli selged piirid. Lahend tehti enne 2012. aastat, mis tähendab, et õiguslik olukord oli hoopis teine, sest tookord puudus KrMS 452¹ lg 3, mis oleks takistanud halduskohtul õigusliku lubatavuse kontrolli uuesti käsile võtmast. See aga tähendas omakorda, et maakohtu lahend, mida tol ajal ei saanud edasi kaevata, ei olnud tegelikult lõplik, s.t oli halduskohtumenetluses muudetav. Praeguse regulatsiooni kontekstis ei ole KrMS 451¹ lg 4 põhiseaduspärasust kontrollitud. Lähim lahend kaebeõiguse analüüsimisele on olnud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2013. aasta otsus, kus kohus leidis, et õigusliku lubatavuse kontroll hõlmab ka KrMS § 436 lg 1 p 2 käsitlemist, kuid kaebeõiguse teostamiseks on isikutel õigus halduskohtus vaidlustada Vabariigi Valitsuse võimalikku otsust väljaandmise kohta.¹¹⁰ Asjaolu, et KrMS 452¹ lg 3 sellisele menetluskäigule selgelt käe ette paneb, Riigikohus ei käsitlenud.

Teiseks, kui õigusliku lubatavuse kontrolli sisu ja ulatus pole kohtupraktikas selged, siis puuduvad kaitsepoolel selged juhtnöörid selle kohta, millist küsimust ta millises menetlusetapis saab tõstatada. KrMS 452¹ lg 3 regulatsiooni valguses tekib sellisel juhul olukord, kus üld- ja halduskohtud tegelevad kumbki selliste aspektidega, mida ise vastavalt õigusliku lubatavuse kontrolli alla kuuluvaks või sinna mittekuuluvaks peavad, kusjuures kohtute arusaamad selles küsimuses ei pruugi isegi konkreetsetes asjas kattuda. Suurimaks kaotajaks jääb seejuures kaitsepool, kes võib oma argumentide esitamisega hiljaks jääda, uskudes, et sellega tegeletakse teises menetlusetapis.

Kolmandaks tekitab asjaolu, et väljaandmise üle otsustamine on jagatud kahe kohtumenetluse vahel ning nende vahele jääb ka Vabariigi Valitsuse otsus, mitmeid küsimusi, millele kohtupraktikast ja õiguskirjandusest vastuseid ei leia. Need küsimused tekitavad kahtlusi kaheetapilise kohtumenetluse eesmärgis, vajalikkuses ja otstarbekuses ning selles, kas on piisava põhjalikkusega

¹⁰⁹ RKKKm 15.05.2009, 3-1-1-39-09.

¹¹⁰ RKPJKo 29.05.2013, 3-4-1-10-13, p 38, tsiteeringuna: „Kolleegium leiab, et kaebuse esitajatele oli väljaandmise õigusliku lubatavuse hindamise kohtumenetluses Harju Maakohtus ja Tallinna Ringkonnakohtus tagatud piisavalt tõhus võimalus kaitsta oma põhiõigusi. Kolleegium juhib kaebuse esitajate tähelepanu ka asjaolule, et PS § 36 lõike 2 kolmanda lause rakendamiseks kehtestatud KrMS § 452¹ kohaselt on neil õigus halduskohtus vaidlustada Vabariigi Valitsuse võimalikku otsust väljaandmise kohta.“

läbi mõeldud, milline peaks olema väljaandmise menetluslik kord, et isikute põhiõigused oleksid selles menetluses ühemõtteliselt tagatud.

Kokkuvõttes on seni jäänud vastuseta järgnevad küsimused.

- a. Küsimus õigusliku lubatavuse kontrolli menetluse iseloomust. Kas see on võistlev? Kui jah, siis kas KrMS § 452¹ lg-s 3 toodud klausel „välja arvatud juhul, kui neid asjaolusid ei olnud võimalik esitada“ tähendab seda, et kui kaitsepool ei ole neid asjaolusid esitanud, jäävadki need käsitlemata, ükskõik kui relevantssed need asjaolud ka isiku õiguste tagatuse seisukohast ei oleks? Või peaks üldkohtul olema siiski kohustus vajadusel ise asjassepuutuvate asjaolude käsitlemise tarvidusele tähelepanu juhtida ning neid ka ise välja selgitada? Kui sellist kohustust ei ole, siis miks, arvestades KrMS § 14 lg-t 1, mille järgi võistleva menetluse paradigma kohaldub Eestis alles kohtumenetluses? Kas selle kohustuse puudumine on põhjendatud, arvestades edasise halduskohtumenetluse (mille sisu on kohtupraktikaga küll kohati tühjaks kirjutatud) uurivat olemust? Kas isikute põhiõiguste kaitse seisukohast on kohane neile panna kohustus ise välja selgitada välisriiki puutuvaid asjaolusid (nt karistuspraktika, vangistustingimused), mis on keerukas, ajamahukas ja kulukas ettevõtmine (eeldusel, et neid asjaolusid tuleb uurida õigusliku lubatavuse kontrolli etapis)? Kui selle kohustuse puudumisele on mingi aktsepteeritav põhjendus, siis kas KrMS § 452¹ lg-s 3 sätestatud klausel „välja arvatud juhul, kui neid asjaolusid ei olnud võimalik esitada“ õigustab nende asjaolude arutamist halduskohtus juhul, kui kaitsepool ei ole saanud oma argumente esitada seetõttu, et kohtupraktika on selgusetu küsimuses, millises menetluses ta millised argumendid peaks esitama?
- b. Küsimus valitsuse poolt tehtava otsustuse sisu ja selle vaidlustamise kohta. Kas ja mida peaks õigusliku lubatavuse küsimustest käsitlema valitsus (KrMS § 452¹ lg 3 ju valitsuse otsustusele ei laiene)? Kui valitsus juba võtab nõuks käsitleda midagi, mida käsitlesid üldkohtud, kas siis peaks ka halduskohtus saama neid aspekte kontrollida? Kas valitsus võib võtta selgeid ja võib-olla isegi kohtupraktika suunda muutvaid seisukohti karistusõiguse ja kriminaalmenetlusõiguse tõlgendamisel?

- c. Küsimus halduskohtu kontrolli ulatuse kohta. Kui halduskohus näeb oma menetluse tulemusena, sõltumata sellest, kas valitsus mingit õigusliku lubatavuse küsimust käsitles või mitte, et üldkohtud on seda küsimust valesti käsitlenud, kas ta siis peaks sekkuma ja seda küsimust uuesti hindama? Olenemata sellest, milline on vastus eelmisele küsimusele, kas silmnähtavalt pinnapealset ja ebapiisavat käsitlust loetakse käsitlemata jätmiseks KrMS 4521 lg 3 tähenduses, mis toob endaga kaasa kindla vastuse, et seda võib halduskohtus uuesti käsitleda, või ebaõigeks käsitluseks, mille puhul vastus küsimusele, kas halduskohus võib seda uuesti käsitleda, pole nii selge? Kas halduskohus võib sealjuures võtta selgeid ja võib-olla isegi kohtupraktika suunda muutvaid seisukohti karistusõiguse ja kriminaalmenetlusõiguse tõlgendamisel?

Neljandaks, õigusliku lubatavuse kontroll on ülemäära kiirustav, arvestades seda, kui tähtis see etapp on ja et selles võetud seisukohti enam hilisemas väljaandmise otsustamise staadiumis muuta ei saa. KrMS § 450 lg 1 kohaselt korraldatakse kohtuistung väljaandmise õigusliku lubatavuse kohtulikuks kontrollimiseks väljaandmistaoitluse kohtusse saabumisest alates kümne päeva jooksul. KrMS § 451¹ lg 3 kohaselt vaadatakse määruskaebus ringkonnakohtus kirjalikus menetluses läbi kümne päeva jooksul, arvates asja saabumisest ringkonnakohtusse. Riigikohus on nende tähtaegade kontekstis rõhutanud, et väljaandmistaoitus tuleb lahendada võimalikult kiiresti ja tõhusalt.¹¹¹ Väljaandmistaoitluse kiire lahendamine teenib Riigikohtu hinnangul rahvusvahelise kriminaalmenetlusala se koostöö efektiivsuse ja väljaandmisvahistusele allutatud isiku huve, sest tema vabaduspõhiõiguse riive intensiivsus ajas suureneb.¹¹² Ometi jätab Riigikohus siinkohal tähelepanuta, et kui väljaandmise õigusliku lubatavuse staadiumis arutatakse ja otsustatakse isiku elu tagasipöördumatult muutvaid küsimusi (sh kaalutakse KrMS § 440 järgi välisriigile isiku väljaandmist välistavaid või piiravaid asjaolusid), jääb seadusega antud tähtaegadest kõiki osapoolte argumente ja kättesaadavat informatsiooni arvesse võtva kaalutletud otsuse tegemiseks väheseks. Osapooled (eelkõige kaitsja) ei jõua selle ajaga oma seisukohti kujundada, saati siis asjakohaseid materjale (nt kinnipidamistingimused väljaandmist taotlevas riigis) esitada või kohus asjakohaseid

¹¹¹ RKHKm 19.06.2023, 1-22-7101, p 56.

¹¹² Samas, p 57.

materjale vajadusel ise koguda. Ühelt poolt võib küll nõustuda, et väljaandmise õigusliku lubatavuse kontrolli menetlus peab isiku vabadusõiguse huvides hoogsalt liikuma, aga teiselt poolt on isiku jaoks selles menetluses kaalul palju enamat kui tema vabadus Eestis – väljaandmise õigusliku lubatavuse kontrolli raames otsustatakse selle üle, kas isikul tuleb määramata ajaks oma koduriigist lahkuda. Seega kaalub eesmärk teha õige ja kaalutletud otsus vaieldamatult üles isiku väljaandmisvahistuse mõningase pikenemise. Võrdluseks olgu siinkohal uuesti rõhutatud, et väljaandmisotsuse vaidlustamise menetluses võimaldavad tähtsajad kohtutel nende ees olevaid küsimusi märksa kauem kaaluda (vt KrMS § 452¹).

IV. Järeldused põhiõiguste kaitstuse kohta isiku väljaandmisel Ameerika Ühendriikidele

Eesti ja USA vahel sõlmitud väljaandmislepingust tuleneb kohustus teineteisele välja anda isikud, keda taotluse esitanud riik kahtlustab, süüdistab või on süüdi mõistnud sellises kuriteos, mille puhul kohaldatakse väljaandmist. Lepingus on sätestatud väljaandmiskohustusest tulenevad erandid seoses poliitiliste ja sõjaväeliste kuritegude ning surmanuhtlusega, kuid laiemat võimalust keelduda väljaandmisest väljanõutava isiku põhiõiguste rikkumise kaalutlusel leping ette ei näe. Artiklis selgitati, miks tuleb eeltoodud kokkuleppe puudumisest hoolimata järgida väljaandmismenetluses USA-le nii põhiseadusega, EIÕK-ga kui ka liidu põhiõiguste hartaga tagatud väljaantava põhiõigusi.

Kuna väljaandmismenetlus on Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas, tuleb Eesti väljaandmise regulatsiooni tõlgendada harta valguses, sh tagada hartaga ette nähtud põhiõigused, ning riigisisese õiguse vastuolu korral liidu õigusega jätta riigisisene norm kohaldamata. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt on tulemuslik võitlus karistamatuse vastu küll liidu õiguse oluliseks eesmärgiks, ent seda tingimusel, et koostööd tehes järgitakse hartas sätestatud õigusi.

Samuti on Euroopa Kohus EL-USA väljaandmislepingu artiklit 17 tõlgendanud nii, et selle kohaselt on üldjuhul lubatud, et liikmesriik tagab kahepoolse lepingu sätete või oma põhiseaduslike õigusnormide alusel oma kodanikele erikohtlemise ja keelab nende väljaandmise, kui see ei lähe vastuollu EL-i esmase õigusega ega kahjusta liidu õiguse tõhusat toimimist. Riigisiselt nõuab põhiseaduse § 36 lg 2 kolmas lause, et Eesti kodanikku tohib

välja anda välisriigile üksnes tingimusel, et seadus tagab temale õiguse vaidlustada väljaandmine Eesti kohtus.

Riigisisese kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud väljaandmise õigusliku lubatavuse otsustamise ja väljaandmise otsustamise regulatsioonide sisu ja sellest tulenevalt otsuste omavaheline suhestumine on ebaselged. Selgusetuks jääb, mida peavad kohtud kummaski menetluse etapis kontrollima. Selline õigusselgusetus võib jätta isiku menetluse käigus kaitseta, sest ei väljanõutav ega tema kaitsjad ei tea, kummas menetluse etapis nad peaksid oma argumendid esitama.

Õigusliku lubatavuse kontrolli etapis esitamata jäetud, kuid selle menetlusetapi alla kuuluvaid argumente aga KrMS 452¹ lg 3 järgi enam väljaandmise otsustamise etapis esitada ei saa. Kuna kohtupraktika on nüüdseks väljaandmise otsustamise etapi suhteliselt tühjaks tõlgendanud, leides, et enamik väljaandmise otsustamisel relevantseid küsimusi, sh küsimus, kas esinevad KrMS §-s 436 sätestatud rahvusvahelise koostöö lubamatuse alused, tuleb vastata õigusliku lubatavuse kontrolli etapis, tekib küsimus ka kahe menetlusetapi eristamise mõistlikkuses.

Vaatamata õigusliku regulatsiooni ebaselgusele tuleb isiku põhiõigused väljaandmismenetluses igal juhul tagada. See tähendab, et kohtutel lasub kohustus kontrollida, kas ei esine KrMS §-s 436 sätestatud rahvusvahelise koostöö lubamatuse alused. Sellisteks alusteks võivad muu hulgas olla eba-proportsionaalse karistuse kohaldamine väljaandmist taotlevas riigis ja EIÕK art 3 nõuetele mittevastavad vangistustingimused. Sõltumata sellest, kummas menetluse etapis – kas õigusliku lubatavuse kontrolli käigus või väljaandmise otsustamisel – neid asjaolusid kontrollitakse, peab seda tegema konkreetse kaasuse faktiliste asjaolude põhjal.

Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et nii praegune seadusandlik väljaandmismenetluse korraldus kui ka sellele tuginev kohtupraktika pärsivad süüdistatavate põhiõiguste, sh hartast tulenevate põhiõiguste teostamist.