



**Euroopa Liidu
Nõukogu**

**Brüssel, 4. detsember 2019
(OR. en)**

**14546/1/19
REV 1**

**JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105**

MENETLUSE TULEMUS

Saatja: Nõukogu peasekretariaat

Kuupäev: 3. detsember 2019

Saaja: Delegatsioonid

Eelmise dok nr: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Teema: Nõukogu järeldused kinnipidamise alternatiivide kohta

Delegatsioonidele esitatakse lisas nõukogu 3. detsembri 2019. aasta istungil (justiits- ja siseküsimused) vastu võetud nõukogu järeldused kinnipidamise alternatiivide kohta: vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasutamine kriminaalõiguse valdkonnas.

**NÕUKOGU JÄRELDUSED KINNIPIDAMISE ALTERNATIIVIDE KOHTA:
VABADUSEKAOTUSETA KARISTUSTE JA MEETMETE KASUTAMINE
KRIMINAALÕIGUSE VALDKONNAS**

Sissejuhatus

1. Euroopa Ülemkogu poolt 20. juunil 2019 vastu võetud uue strateegilise tegevuskava (2019–2024) kohaselt on kodanike ja vabaduste kaitse üks järgmise institutsioonilise tsükli põhiprioriteet. Euroopa Liit on pühendunud terrorismi ja piiriülese kuritegevuse vastase võitluse laiendamisele ja tugevdamisele ning koostöö parandamisele.
2. Tõhusatel kriminaalkaristuste süsteemidel on oluline roll kodanike kaitsmisel ja julgeoleku tagamisel. Kasutatavad kriminaalkaristused ja meetmed ning nende täitmise viis aitavad ära hoida korduvaid õigusrikkumisi ning mõjutavad seega ühiskonna julgeolekut.
3. Kriminaalkaristuste ja -meetmete täitmine peaks põhinema sellistest asjakohastest uuringutest saadud teadmistel, mis näitavad, et kasutatavad karistused ja meetmed vähendavad korduvaid õigusrikkumisi ja edendavad julgeolekut.
4. Rasked õigusrikkumised nõuavad asjakohast reageerimist ning kinnipidamine on kriminaalkaristuste süsteemides vajalik vahend. Siiski valitseb laialdane üksmeel, et kinnipidamist tuleks kasutada üksnes viimase abinõuna (*ultima ratio*)¹. Kinnipidamise asemel vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kohaldamisel võib asjakohastel juhtudel ja juhtumi asjaolusid arvesse võttes olla mitmeid eeliseid, mida toetavad pikaajalised teadusuuringud.

¹ Vt näiteks neljas lõik Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel Rec(2006)2 liikmesriikidele Euroopa vanglareeglistiku kohta: „kelleltki ei tohi võtta vabadust muidu kui äärmusliku abinõuna ja seadusega ettenähtud korras“. Euroopa Inimõiguste Kohus on oma kohtupraktikas viidanud nendele soovitustele üle 1000 korra.

5. Kinnipidamise alternatiivide üks oluline roll on edendada õigusrikkuja sotsiaalset rehabilitatsiooni ja taasintegreerimist, mis on selliste meetmete kasutamise üks peamisi eesmäärke². Kõnealustel alternatiividel on ka mitmeid muid eeliseid, eelkõige vähendavad need korduvaid rikkumisi ja edendavad seeläbi avalikku julgeolekut. Neid võib kohaldada õigusrikkuja huvides, kuid ka ohvrite, võimalike tulevaste ohvrite ja üldisemalt ühiskonna huvides.
6. Kinnipidamisele on alternatiive kõikides liikmesriikides, näiteks tingimisi vanglakaristus, üldkasulik töö, rahalised karistused ja elektrooniline seire. Lisaks võivad tehnoloogia ja digitaliseerimise uued arengusuunad aidata tulevikus kaasa vabadusekaotusega karistuste ja meetmete tõhusama süsteemi loomisele.
7. Samuti on eriti oluline võtta arvesse kuriteoohvreid. Lepitusmenetluseks sobivate õigusrikkumiste puhul võib restoratiivne õigus pakkuda võimalusi seoses sellega, kuidas õigusrikkumisi menetletakse, tunnistades ohvri ja laiema ühiskonna rolli ning keskendudes õigusrikkuja tekitatud kahju heastamisele.
8. Kinnipidamist ei kasutata mitte ainult kriminaalkaristusena, vaid laialdaselt ka menetluse kohtueelses etapis. Kinnipidamise alternatiive tuleks seega kaaluda kogu kriminaalõiguse ahela raames.
9. Üksikjuhtumite puhul määravad asjaomased asutused kindlaks asjakohase karistuse või meetme. Üldisel tasandil võivad liikmesriigid uurida vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kasutamise võimaldamise eeliseid kogu kriminaalmenetluse jooksul ning edendada nende kasutamist, kui seda peetakse asjakohaseks ja tõhusaks.

² Vt nõukogu 8. märtsi 2018. aasta järeldused „Sunnimeetmete alternatiivide kasutamise edendamine narkootikume tarvitavate õigusrikkujate puhul“ (dok 6931/18), ELi narkostrategia (2013–2020) (ELT C 402, 29.12.2012, lk 1) ning ELi narkootikumidealane tegevuskava (2017–2020) (ELT C 215, 5.7.2017, lk 21).

10. Kriminaalkaristuste süsteem kuulub liikmesriikide pädevusse ja süsteemid on liikmesriigiti erinevad. Seetõttu tuleks ELi tasandil keskenduda mitteseadusandlikele meetmetele.
11. Lisaks eespool nimetatud eelistele eeldatakse, et vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete tõhusam kasutamine võib avaldada positiivset mõju ka probleemidele, mis on seotud vanglate ülerahvastatuse, ebapiisavate vanglatingimuste, vanglates radikaliseerumise ja kriminaalasjades vastastikuse tunnustamisega seotud takistustega – kõiki neid küsimusi on tõstatatud viimastel aastatel ELi erinevatel foorumitel.

Kinnipidamise alternatiivid – poliitiline taust

12. Kinnipidamise alternatiivid on otseselt või kaudselt olnud ELi tegevuskavas juba mitu aastat ja paljudes kontekstides. 2004. aasta Haagi programmis ja 2009. aasta Stockholmi programmis tunnistati, et kinnipidamine ja kinnipidamise alternatiivid on ELi õiguspoliitika oluline valdkond.
13. Komisjon esitas 2011. aastal rohelise raamatu „ELi kriminaalõiguse kohaldamine kinnipidamise valdkonnas“³. Rohelises raamatus leiti muu hulgas, et kui ei tehta täiendavaid jõupingutusi kinnipidamistingimuste parandamiseks ja vabaduskaotusliku karistuse alternatiivide edendamiseks, võib liikmesriikide tihedama õigusalse koostöö arendamine osutuda raskeks.
14. Oma 5. oktoobri 2017. aasta resolutsioonis vanglasüsteemide ja kinnipidamistingimuste kohta⁴ märkis Euroopa Parlament, et vanglate ülerahvastatus on Euroopas väga levinud, kuid vanglate mahutavuse suurendamine ei ole ainus lahendus ülerahvastatusele. Samuti väitis parlament, et rakendada tuleks kinnipidamissüsteemide tõhusat pikaajalist juhtimist, vähendades kinni peetavate arvu vabadusekaotuseta karistusmeetmete sagedasema kasutamise kaudu.

³ COM (2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Lisaks mainiti nõukogu 20. novembri 2015. aasta järeldustes terrorismi ja vägivaldse äärmusluseni viivale radikaliseerumisele kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise tugevdamise kohta⁵, et arutades kriminaalõiguslikku reageerimist radikaliseerumisele, võiks kriminaalmenetluse kõigi etappide puhul kaaluda ka kinnipidamise alternatiive.
16. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 82 lõikele 1 põhineb kriminaalasjades tehtav õigusalane koostöö liidus kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel. Vastastikuse tunnustamise põhimõtte tugineb liikmesriikide vahelisele vastastikusele usaldusele. Euroopa Liidu Kohus märkis oma 5. aprilli 2016. aasta otsuses Aranyosi ja Căldăraru kohtuasjas⁶, et halvad vanglatingimused liikmesriikides võivad takistada vastastikust usaldust ja kahjustada vastastikust tunnustamist, ning rõhutas, et ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine on põhiõiguste hartaga keelatud. Kohtuotsusest lähtudes võttis nõukogu Austria eesistumise ajal 2018. aasta detsembris vastu järeldused „Vastastikuse tunnustamise edendamine vastastikuse usalduse suurendamisega“⁷. Nende järelduste kohaselt julgustatakse liikmesriike kehtestama õigusaktid, mis võimaldavad vajaduse korral kasutada alternatiivseid meetmeid kinnipidamisele, et vähendada kinnipeetavate arvu kinnipidamisasutustes, edendades sellega sotsiaalse rehabilitatsiooni eesmärki ning pidades silmas ka asjaolu, et kehvad kinnipidamistingimused ja vanglate ülerahvastatus sageli vähendab vastastikust usaldust. Euroopa Kohus selgitas Aranyosi ja Căldăraru kohtuotsusest tulenevaid nõudeid täiendavalt hiljutises Dorobantu kohtuotsuses⁸.
17. Euroopa Nõukogul on juba pikk traditsioon kinnipidamise ning vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasutamisega seotud küsimuste käsitlemisel ning ta on kogunud sel teemal põhjalikke teadmisi. Seetõttu võiks EL saada kasu sellealasest tihedamast koostööst Euroopa Nõukoguga.

⁵ 14419/15, 20. november 2015.

⁶ 5. aprilli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-404/15 ja C-659/15, Aranyosi ja Căldăraru.

⁷ ELT C 449, 13.12.2018, lk 6.

⁸ 15. oktoobri 2019. aasta otsus Dorobantu kohtuasjas C-128/18, milles kohus selgitas vahistamismäärust täitvale õigusasutusele esitatavaid nõudeid juhtumite puhul, mis puudutavad Euroopa vahistamismäärusi ning üleandmismenetlusi liikmeriikide vahel.

Edasine tegevus

18. Justiits- ja siseministrite istungil 2019. aasta juulis tunnistasid ministrid vajadust tegeleda keeruliste küsimustega, mis on seotud vanglatingimuste, vanglate ülerahvastatuse, vanglates toimuva radikaliseerumise ja ka kriminaalasjades tehtava koostööga. Samuti rõhutasid ministrid kinnipidamise alternatiivide kasutamise tõhustamise tähtsust liikmesriikides eelseisvatel aastatel, toonitades eeliseid, mida nende kasutamine võib tuua.
19. Tervitavaks peetakse liikmesriikides juba tehtud edusamme kinnipidamise alternatiivide kasutamisel nii kohtueelses kui ka -järgses etapis. Vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kui kinnipidamise alternatiivide veelgi ulatuslikum kasutamine kogu kriminaalmenetluse jooksul, kui seda peetakse asjakohaseks, peaks olema järgmistel aastatel kogu ELis üks ühiseid eesmärke.
20. Vastastikuste hindamiste üheksandas voorus analüüsitakse muu hulgas raamotsuseid 2008/947/JSK (vangistuse tingimisi kohaldamata jätmise ja alternatiivsete mõjutusvahendite kohta) ning 2009/829/JSK (Euroopa järelevalvekorralduse kohta) ning kogutakse väärtuslikku teavet põhjuste kohta, miks nende vahendite kasutamine on seni olnud piiratud. Siiski on vaja koguda rohkem teavet vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasutamise kohta liikmesriikides ning arutada nende erinevaid võimalikke eeliseid.
21. Parimate tavade jagamine on kasulik viis, kuidas liikmesriigid saavad üksteiselt õppida ning täiustada oma õigusakte, menetlusi ja tavasid. EL võiks kasu saada ka tihedamast koostööst Euroopa Nõukoguga ja muude asjaomaste organisatsioonidega.

SEETÕTTU EUROOPA LIIDU NÕUKOGU OTSUSTAB JÄRGMIST

I. Siseriiklikul tasandil võetavad meetmed

1. Liikmesriike julgustatakse uurima võimalusi tõhustada vajaduse korral vabadusekaotusest karistuste ja meetmete kasutamist, nagu tingimisi vanglakaristus, üldkasulik töö, rahalised karistused, elektrooniline seire ja sarnased meetmed, mis põhinevad kujunemisjärgus tehnoloogiatel.
2. Liikmesriike julgustatakse kaaluma ennetähtaegse või tingimusliku vabastamise eri vormide kasutamise võimaldamist. Eesmärk on valmistada õigusrikkujaid paremini ette taasintegreerumiseks ühiskonda ning aidata ära hoida uusi õigusrikkumisi.
3. Liikmesriike julgustatakse kaaluma restoratiivse õiguse kasutamise ulatust ja eeliseid.
4. Liikmesriike julgustatakse sätestama oma õigusaktides võimaluse kohaldada vabadusekaotusest meetmeid ka kriminaalmenetluse kohtueelses etapis.
5. Liikmesriike julgustatakse tagama, et teave vabadusekaotusest karistusi ja meetmeid käsitlevate õigusaktide kohta oleks õigusala töötajatele kogu kriminaalmenetluse vältel kergesti kättesaadav.
6. Liikmesriike julgustatakse suurendama õigusala töötajate teadlikkust kinnipidamisele alternatiivsete meetmete kasulikkusest ning olemasolevate vahendite, näiteks elektroonilise seire kättesaadavusest ja tehnilistest omadustest.
7. Liikmesriike innustatakse pakkuma õigusala töötajatele väljaõpet kinnipidamisele alternatiivsete meetmete, sealhulgas restoratiivse õiguse kasutamise kohta ning olemasolevate soovitude kohta, mille on kõnealuses valdkonnas välja töötanud Euroopa Nõukogu.

8. Liikmesriike julgustatakse arendama või parandama vangla- ja kriminaalhooldustöötajate, kohtunike, prokuröride ja kaitseadvokaatide koolitust tingimuslikke meetmeid ja alternatiivseid mõjutusvahendeid (2008/947/JSK) ja Euroopa järelevalvekorraldust (2009/829/JSK) käsitlevate raamotsuste sisu ja kasutamise kohta ning suurendama teadlikkust vabadusekaotusest karistuste ja meetmete kasutamise võimalustest kogu kriminaalmenetluse jooksul.
9. Seoses kinnipidamisele alternatiivsete meetmete kasutamisega julgustatakse liikmesriike pöörama erilist tähelepanu haavatavate isikute vajadustele, kelleks on näiteks lapsed, puudega inimesed ja naised raseduse ajal ja pärast sünnitust.
10. Liikmesriike julgustatakse parandama andmete kogumist vabadusekaotusest karistuste ja meetmete kasutamise kohta ning tingimuslikke meetmeid ja alternatiivseid mõjutusvahendeid (2008/947/JSK) ning Euroopa järelevalvekorraldust (2009/829/JSK) käsitlevate raamotsuste kohaldamise kohta.
11. Liikmesriike julgustatakse parandama kriminaalhooldusasutuste suutlikkust, sealhulgas vabadusekaotusest karistustega seotud järelevalvet.
12. Liikmesriike julgustatakse omavahel ja komisjoniga jagama parimaid tavasid seoses vabadusekaotusest karistuste ja meetmete kõigi aspektidega, eesmärgiga üksteiselt õppida.
13. Samuti julgustatakse liikmesriike jätkama oma jõupingutusi vanglatingimuste parandamiseks, võitlema vanglate ülerahvastatuse vastu ning edendama õigusrikkujate ühiskonda taasintegreerimist, võttes arvesse mõju korduvkuritegevuse vähendamisele ning vanglates radikaliseerumise ohtu.

II. ELi tasandil võetavad meetmed

1. Komisjoni kutsutakse üles uurima võimalusi edendada oma tegevuskavas vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasutamist ning suurendada poliitikakujundajate ja õigusala töötajate teadlikkust vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasulikkusest.
2. Komisjonil palutakse hinnata vajadust viia läbi võrdlev uuring, et analüüsida vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete kasutamist kõikides liikmesriikides, eesmärgiga toetada riikide parimate tavade levitamist.
3. Komisjonil palutakse jätkata tingimuslikke karistusi ja alternatiivseid mõjutusvahendeid (2008/947/JSK) ja Euroopa järelevalvekorraldust (2009/829/JSK) käsitlevate ELi raamotsuste rakendamise tõhustamist, võttes arvesse vastastikuste hindamiste üheksanda vooru käigus kogutud teavet.
4. Komisjoni kutsutakse üles arendama kohtunike ja prokuröride koolitust Euroopa õiguslaselise koolituse võrgustiku kaudu, samuti vangla- ja kriminaalhooldustöötajate koolitust ELi tasandil Euroopa kinnipidamisasutuste koolitusakadeemiade (EPTA) kaudu, mida praegu rahastatakse õigusprogrammist.
5. Komisjoni kutsutakse üles algatama korrapäraseid ekspertide kohtumisi kinnipidamise ning vabadusekaotuseta karistuste ja meetmete teemal, et ergutada parimate tavade vahetamist ekspertide ja õigusala töötajate vahel kõigis liikmesriikides seoses kõnealuse valdkonna riikliku poliitika ja tavadega.
6. Komisjonil palutakse kaaluda, mil viisil saaks liikmesriikidele eraldada rahalisi vahendeid kriminaalhooldusteenuste edasiarendamiseks, sealhulgas vabadusekaotuseta karistuste ja meetmetega seotud järelevalveks, ning vanglarajatiste parandamiseks.
7. Komisjoni kutsutakse üles jätkuvalt toetama Euroopa Vanglate ja Kinnipidamisasutuste Organisatsiooni (*EuroPris*), Euroopa Kriminaalhoolduse Organisatsiooni (*Confederation of European Probation, CEP*) ja Euroopa restoratiivse õiguse foorumit (*European Forum for Restorative Justice, EFRJ*), mida praegu rahastatakse õigusprogrammist. Komisjonil palutakse uurida võimalusi tihedamaks koostööks nimetatud organisatsioonidega, eelkõige toetades Euroopa Kriminaalhoolduse Organisatsiooni tööd andmete kogumisel kinnipidamise alternatiivide kohta liikmesriikides.

8. Euroopa õiguslase koostöö võrgustikku julgustatakse jätkama oma koosolekutel arutelusid tingimuslikke ja alternatiivseid mõjutusvahendeid (2008/947/JSK) ja Euroopa järelevalvekorraldust (2009/829/JSK) käsitlevate raamotsuste kasutamise üle. Eesmärk on teha kindlaks kõnealuste õigusaktide praktilise kohaldamisega seotud takistused ja otsida viise, kuidas selliste õigusaktide kasutamist suurendada.
9. Euroopa õiguslase koostöö võrgustikku innustatakse jätkama ELi õigusatlase korrapärast ajakohastamist.
10. Euroopa õiguslase koostöö võrgustikul palutakse kaaluda teabe kogumist oma veebisaidil vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kohta igas liikmesriigis. Sel eesmärgil võib kaaluda koostööd mis tahes asjaomase organisatsiooniga, sealhulgas Euroopa Kriminaalhoolduse Organisatsiooniga.

III. Meetmed koostöö tõhustamiseks Euroopa Nõukogu ja teiste asjaomaste organisatsioonidega

1. EL peaks tegema tihedat koostööd Euroopa Nõukogu ja teiste asjaomaste organisatsioonidega, et leida koostoimet kinnipidamise ning vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kasutamisega seotud töös.
2. Komisjoni ja liikmesriike julgustatakse tõhustama koostööd Euroopa Nõukogu ja teiste asjaomaste organisatsioonidega, et suurendada teadlikkust vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kasutamise kasulikkusest. Komisjoni kutsutakse üles jätkama koostööd Euroopa Nõukoguga, toetades rahaliselt statistika kogumist vanglate ja kriminaalhoolduse valdkonnas (SPACE statistika) ning riikide ennetusasutuste ELi võrgustiku toimimist.
3. Komisjoni ja liikmesriike kutsutakse üles kaaluma viise, kuidas edendada Euroopa Nõukogu standardeid kehtestavate tekstide, Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohase kohtupraktika ning piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee soovitude levitamist seoses kinnipidamise ning vabadusekaotusega karistuste ja meetmete kasutamisega.