

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Daniel Moppel

**EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISTE KRIMINAALMENETLUSE
JURISDIKTSIOONIKONFLIKTIDE LAHENDAMINE EUROOPA LIIDU ÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja
MA Kaie Proode

Tartu
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. JURISDIKTSIOONIKONFLIKTIDE OLEMUS JA NENDE LAHENDAMISE NORMATIIVSED ALUSED	10
1.1. Jurisdiktsioonikonfliktide tekkimise põhjus ning nende esinemise vormid	10
1.1.1. Positiivsed ja negatiivsed jurisdiktsioonikonfliktid	10
1.1.2. Abstraktsed ja konkreetsed jurisdiktsioonikonfliktid	12
1.1.3. Vertikaalsed ja horisontaalsed jurisdiktsioonikonfliktid	13
1.2. Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise raamistik Euroopa Liidu õiguses	14
1.2.1. Positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise võimalused	14
1.2.2. Positiivse jurisdiktsioonikonflikti ennetamise ja lahendamise õiguslikud alused Euroopa Liidu õiguses	16
1.2.2.1. Menetlusõiguslik pädevus	16
1.2.2.2. Materiaalse karistusõiguse alane pädevus	21
1.2.2.3. Institutsionaalne pädevus	22
1.2.2.4. Muude valdkondade normidest tulenev pädevus	23
1.2.3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta seos jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise regulatsiooniga	24
2. JURISDIKTSIOONIKONFLIKTIDE LAHENDAMINE <i>DE LEGE LATA</i>	31
2.1. Konsultatsioonipõhine ennetamine ja lahendamine	31
2.2. Valdkonnapõhistel lahendamismeetmel põhinev ennetamine ja lahendamine	37
2.3. Kriminaalmenetluse üleandmise määruisel põhinev ennetamine ja lahendamine	39
2.4. Euroopa Prokuratuuri määruisel põhinev ennetamine ja lahendamine	44
2.4.1. Vertikaalse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine	44
2.4.2. Horisontaalse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine	45
2.5. Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudelite võrdlus	49
KOKKUVÕTE	53

MECHANISMS FOR THE PREVENTION AND RESOLUTION OF JURISDICTIONAL CONFLICTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS BETWEEN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION	59
KASUTATUD KIRJANDUS	65
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	69
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	70
MUUD ALLIKAD.....	71

SISSEJUHATUS

„Euroopa iseseisvuse aja” pealkirja kandvas 2026. aasta Euroopa Komisjoni tööprogrammis kuulutab komisjon narmastuva rahvusvahelise korra tõttu uue ajastu saabumist Euroopa Liidu (liit) julgeolekupoliitikas. Nii on kümnendi teises pooles üheks peamiseks komisjoni tööd vormivaks kaalutluseks liidu julgeolek.¹ Üks liidu (sise)julgeoleku alustala on Euroopa Liidu Toimimise Lepingus (ELTL)² sätestatud eesmärk luua liidus vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, milles on tagatud üldiselt kõrge turvalisuse tase (ELTL art 67 lg-d 1 ja 3). Selle eesmärgi saavutamise pidevas püüdluses on liit liikmesriikide karistusõigust alatasa lähendanud, kohustades sealhulgas liikmesriike erinevaid tegusid kriminaliseerima ning oma karistusõiguse kehtivusala ka teistes liikmesriikides toimepandud kuritegudele laiendama.³ Koostoimes kuritegevuse ajas kasvava piiriülese mõõtme⁴ ning liikmesriikide enese praktikaga oma karistusõiguslikku pädevust väljapoole oma territooriumi laiendada, tekib aina sagedamini olukordi, kus üks (kuri)tegu langeb üheaegselt kahe või enama liikmesriigi karistusõigusliku jurisdiktsiooni alla.⁵ Liidus aitab selle nähtuse sagenemisele veel enam kaasa üks liidu toimimise aluspõhimõtteid – inimeste ja kaupade vaba liikumine kogu liidu territooriumil (ELTL art 26 lg 2).⁶

Kahe või enama liikmesriigi üheaegse karistusõigusliku jurisdiktsiooni esinemine ei ole aga probleemne iseenesest. Liidu õiguses võrsub liikmesriikide kattuva karistusvõimu problemaatika eeskätt topeltkaristamise ja -menetlemise keelu (nn *ne bis in idem* põhimõtte) piiriülesest kohaldamisest. See põhimõte keelab isikut sama teo eest teistkordselt süüdi mõista või sama tegu menetleda olukorras, kus seda on mõnes teises liikmesriigis tehtud.⁷ Liidus on

¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Komisjoni 2026. aasta tööprogramm. Euroopa iseseisvuse aeg. COM(2025) 870 final. Strasbourg, 21.10.2025. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0870> (19.04.2026).

² Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 1–388.

³ Parlato, L. Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens. – Rafaraci, T., Belfiore, R. (toim). EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office. Springer Nature Switzerland AG 2019, lk 117.

⁴ Parlato, lk 118; Vt ka hiljutise näitena kirjeldust baltikumiiüleselt tegutsevast narkootiliste ainete müügioperatsioonist Ruuda, L. Pühapäevahommikune narkoäri minu kodumetsas. – Levila 2026/03. Arvutivõrgus: <https://www.levila.ee/tekstid/puhapaevahommikune-narkoari-minu-kodumetsas> (19.04.2026).

⁵ Pikamäe, P. Karistusõiguse üldosa: Karistusseadus. Süütegu. Sanktsioonisüsteem. Tartu: Kirjastus Juura 2025, lk 67.

⁶ Panayides, P. Conflicts of Jurisdiction In Criminal Proceedings: Analysis and Possible Improvements to the EU Legal Framework. – Revue Internationale de Droit Pénal 2006/1 (Vol. 77), lk 113.

⁷ Satzger, H. International and European Criminal Law. Second Edition. C. H. Beck 2017, ptk B, lk 10; Traditsiooniliselt ei oma siseriiklikus õiguses sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte piiriülest mõju, vt Plekksepp, A.,

piiriülese mõjuga topeltkaristamise ja -menetlemise keeld sätestatud Schengeni rakenduskonventsiooni (SRK)⁸ artiklis 54 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (harta)⁹ artiklis 50, olles liidu õiguse üldpõhimõttena tunnustatud veel enne eelmainitud sätete vastuvõtmist.¹⁰ Liidu õiguse autonoomse õigusmõistena ei piirdu *ne bis in idem* aga ainuüksi keeluga isikut sama teo eest teistkordselt karistada, vaid välistab ühtlasi liikmesriigi õiguse sama isiku suhtes uut süüteomenetlust alustada.¹¹ *Ne bis in idem* põhimõtte kohaldub nii olukorras, kus isik on konkreetse teo eest ühes liikmesriigis õigeks mõistetud kui ka siis, kui ühes liikmesriigis on selle teo suhtes (nt otstarbekuse kaalutlusel) kriminaalmenetlus süüdistust esitamata lõpetatud.¹²

Olukorras, kus mitu liikmesriiki on üheaegselt õigustatud ühe isiku sama teo suhtes kriminaalmenetlust läbi viima, tekib paratamatult küsimus sellest, milline liikmesriik karistusõigusliku hinnangu andmiseks (eelis)õigustatud olema peaks. Õiguskirjanduses on sellist nähtust tähistatud terminiga „positiivne jurisdiktsioonikonflikt“ (*positive conflict of jurisdiction*).¹³ Jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise ajas süvenevat vajadust nägi ette ka liidu (toonase Euroopa Ühenduse) seadusandja, tehes juba 1965. aastal edutult liikmesriikidele ettepaneku kriminaalasjade kohtualluvust käsitleva konventsiooni kehtestamiseks.¹⁴ Kattuvate jurisdiktsioonide problemaatika lahendamine kirjutati otsesõnu Euroopa Liidu Lepingusse (ELL)¹⁵ sisse 1997. aastal nn Amsterdami lepinguga¹⁶, mille järgi hõlmas kohtulik koostöö kriminaalasjades ka „liikmesriikide vaheliste jurisdiktsioonikonfliktide vältimist“ (artikkel K.3 punkt d). „Kohtualluvuskonfliktide“ ennetamine ja lahendamine on liidu karistusõiguse osana selgelt sätestatud ka täna kehtivas ELTL-is (ELTL art 82 lg 1 lit b).

Soo, A., Kärner, M. PSK § 23/72. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/> (19.04.2026).

⁸ Schengeni lepingu rakendamise 19. juuni 1990. aasta konventsioon. – ELT L 239, 22.09.2000, lk 130-132.

⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 389-405.

¹⁰ Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Kirjastus Juura 2019, lk 376; Vt ka EKo C-436/04, *Leopold Henri Van Esbroeck*, ECLI:EU:C:2006:165, p 40.

¹¹ Plekksepp jt, PSK § 23/66.

¹² Ninaste, M. *Ne Bis In Idem* põhimõtte Euroopa Liidu õiguses ja Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsioonis. Magistritöö. Juhendajad: Priit Pikamäe ja Jaan Sootak. Tartu: Tartu Ülikool 2014, lk 59.

¹³ Caeiro, P. Jurisdiction in criminal matters in the EU: negative and positive conflicts, and beyond. – *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2010/93, No 4, lk 369-370.

¹⁴ European Law Institute. Draft Legislative Proposal for the Prevention and Resolution of Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Report of the European Law Institute. European Law Institute 2017.

Arvutivõrgus: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Report_Prevention_and_Resolution_of_Conflicts_of_Jurisdiction_in_Criminal_Matters_in_the_European_Union.pdf (19.04.2026), lk-d 9-10.

¹⁵ Euroopa Liidu Lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 1-388.

¹⁶ 10. novembri 1997 Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu Lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte, EÜT C 340, lk 1-144.

Kuigi liikmesriikide karistusõigusliku pädevuse kattuvuse problemaatikat on liidu seadusandlikus mõtlemises ja õigusaktides teadvustatud võrdlemisi pikalt, viitab tänane ulatuslik Euroopa Kohtu praktika *ne bis in idem* põhimõtte kohaldamise kohta sellele, et liidu seadusandlik tegevus ei ole jurisdiktsioonikonfliktide ennetamisel ja lahendamisel efektiivne olnud.¹⁷ Tagasihoidlik on olnud ka liidu vastavasisuline seadusandlus, piirdudes peaaesjalikult 2009. aastal vastu võetud raamotsusega nr 2009/948/JSK (edaspidi 2009. aasta raamotsus)¹⁸ ning 2027. aasta alguses jõustuva kriminaalmenetluse üleandmise määrusega (edaspidi KÜM)¹⁹. Kirjeldatu on tugevalt kontrastne tsiviilasjades kattuvaid jurisdiktsioone reguleeriva seadusandlusega, kus liidu seadusandja on kehtestanud üksikasjalikud kohtualluvuse ja kohalduva õiguse kindlaksmääramise eeskirjad, eelkõige nn Brüssel I bis²⁰, Brüssel II bis²¹, Rooma I²² ja Rooma II²³ määrustega.

Kuigi osaliselt võib jurisdiktsiooni puudutava regulatsiooni mahajäämus kriminaalõiguse vallas tuleneda karistusvõimu tugevamast puutumusest liikmesriikide suveräänsusega²⁴, on tsiviilasjades vastu võetud määrustele analoogse ulatusega õigusaktide puudumist kriminaalõiguse valdkonnas õiguskirjanduses teravalt kritiseeritud²⁵, rõhudes ka võimalikule vastuolule hartas sätestatud seaduslikkuse ja seaduse alusel määratud kohtu põhimõtetega.²⁶ Vajadust sarnaste eeskirjade kehtestamise järele ka liidu kriminaalõiguse vallas toonitasid samaaegselt eelnevalt märgitud määruste väljatöötamisele juba 2011. aastal ka nn „Euroopa kriminaalpoliitika manifesti” autorid.²⁷ Ometi ei ole tsiviilasjades vastu võetud määrustega võrreldava detailsusastme ja ulatusega regulatsiooni tänaseni kehtestatud.

¹⁷ Eurojust. Eurojust News. Issue No. 14 – January 2016. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-news-issue14-2016-01-en.pdf> (19.04.2026), lk 14.

¹⁸ 30. novembri 2009 Nõukogu raamotsus 2009/948/JSK, kohtualluvuskonfliktide vältimise ja lahendamise kohta kriminaalmenetluses, ELT L 328, lk 42–47.

¹⁹ 27. novembri 2024 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/3011, mis käsitleb kriminaalmenetluse üleandmist, ELT L 3011, lk 1.

²⁰ 12. detsembri 2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 1215/2012, kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud), ELT L 351, lk 1–32.

²¹ 25. juuni 2019 Nõukogu määrus (EL) 2019/1111, mis käsitleb kohtualluvust, abieluasjade ja vanemliku vastutusega seotud kohtuasjades tehtud lahendite tunnustamist ja täitmist ning rahvusvahelisi lapserööve (uuesti sõnastatud), ELT L 178, lk 1–115.

²² 17. juuni 2008 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) 593/2008, lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I”), ELT L 177, lk 6–16.

²³ 11. juuli 2007 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) 864/2007, lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma II”), ELT L 199, lk 40–49.

²⁴ Pikamäe, lk-d 21 ja 67.

²⁵ Ühe hiljutisema näitena paljudest vt Kafaia-Gbandi, M. Addressing the Problems of Jurisdictional Conflicts in Criminal Matters within the EU. – EuCrim 2020/15 (3), lk 209.

²⁶ Kafaia-Gbandi, lk 210; Thorhauer (2015), lk-d 90 ja 94; Luchtman (2011), lk 83.

²⁷ Asp, P. jt. A Manifesto on European Criminal Procedure Law. European Criminal Policy Initiative. – Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 11/2013, lk 432.

Käesoleva magistritöö kirjutamise seisuga ei ole teada, et liidu seadusandjal oleks kavas liikmesriikide karistusõigusliku pädevuse kattuvust lähitulevikus seadusandlike meetmetega reguleerida. Vastupidist ei ole võimalik välja lugeda ka julgeolekule pühendatud 2026. aasta Euroopa Komisjoni tööplaanist. Siiski ilmestavad jätkuvat vajadust vastava selgepiirilise regulatsiooni järele (ja seeläbi magistritöö aktuaalsust) mitmed markantsed näited. Poleemika on näiteks tõusetunud selle üle, milline riik peaks läbi viima kriminaalmenetluse Eagle S laevameeskonna suhtes, keda kahtlustatakse Estlink 2 kaablite kahjustamises.²⁸ Selgepiirilisemate jurisdiktsioonireeglite olemasolu ei ole väheoluline ka 2022. aastal Vene Föderatsiooni täiemahulise sõjategevuse tõttu oluliselt muutunud julgeolekuolukorras, ühes millega on sagenenud Vene Föderatsiooni hübriidsõjategevus liikmesriikides, mida sageli koordineeritakse mitmes liikmesriigis üheaegselt.²⁹ Veel ilmestab magistritöö probleemipüstituse päevakajalisust ka Eesti ja Rootsi vaheline kokkulepe, mis võimaldaks Rootsis vanglakaristustele allutatud kinnipeetavatel karistust kanda Eesti Vabariigis asuvates vanglates.³⁰ Nimelt reguleerib vastava kokkuleppe artikkel 9 Rootsi vangi või töötaja poolt Eestis toime pandud kuriteo menetlemist ning viitab Eesti ja Rootsi üheaegse pädevuse esinemise korral lahendusena olemasolevale liidu regulatsioonile.

Liikmesriikide üheaegset karistusõiguslikku jurisdiktsiooni ja sellest tulenevat kohtualluvuse ja kohalduva õiguse konflikti lahendamist liidu õiguse järgi seni Eesti õiguskirjanduses põhjalikumalt analüüsitud ei ole – vastava õiguskirjanduse ning kohtupraktika puudumisele viitasid 2012. aastal A. Parmas ja J. Sootak.³¹ Põhjalikumalt ei ole eeltoodut lahatud ka kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes³² ega karistusõiguse üldosa

²⁸ Lauri, V. Norman Aas: Eesti peaks Estlink 2 lõhkumise kriminaalasja Soomelt üle võtma. – Eesti Rahvusringhääling 16.10.2025. Kättesaadav lingilt: <https://www.err.ee/1609830420/norman-aas-estli-peak-estlink-2-lohkumise-kriminaalasja-soomelt-ule-votma> (19.04.2026); Käesoleva magistritöö kirjutamise seisuga ei ole Soomes algatud kriminaalasja lõpptulemus veel selgunud, mistõttu ei ole välistatud, et vastav kriminaalmenetlus võidakse üle anda ka Eestile.

²⁹ Lagen, L. (toim). Venemaa sabotaažikampaania on Euroopas ulatuslik. Enim sihitakse Eestit ja Poolat. – Delfi 18.12.2025. Kättesaadav lingilt: <https://www.delfi.ee/artikkel/120424491/video-venemaa-sabotaazikampaania-on-euroopas-ulatuslik-enim-sihitakse-estit-ja-poolat> (19.04.2026).

³⁰ Eesti Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahelise Eesti Vabariigis Rootsi Kuningriigi vanglakaristuste täideviimise kokkuleppe ratifitseerimise seadus 682 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2b20b36b-00e5-4a4b-b6af-263de4ff65d2/estli-vabariigi-ja-rootsi-kuningriigi-vahelise-estli-vabariigis-rootsi-kuningriigi-vanglakaristuste-taideviimise-kokkuleppe-ratifitseerimise-seaduse-eelnou-682-se-i/> (19.04.2026); Magistritöö kirjutamise seisuga on eelnõu läbinud Riigikogus esimese lugemise.

³¹ Parmas, A., Sootak, J. Estland. – Sinn, A. (Hg). Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender Kriminalität. Conflicts of jurisdiction in cross-border crime situations: a comparative law study on international criminal law. Göttingen: V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2012, lk 289.

³² Kergandberg, E., Pikamäe, P. (koost). Kriminaalmenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2012.

õpikutes³³. K. Siitam-Nyiri on 2024. aasta Juridica artiklis põgusalt markeerinud võimalike jurisdiktsioonikonfliktide esinemist Euroopa Prokuratuuri ja Eesti prokuratuuri vahel.³⁴ M. Ninaste on enda magistritöös³⁵ käsitlenud *ne bis in idem* põhimõtte olemust liidu õiguses, käsitlemata selle seost liikmesriikide kattuva karistusõigusliku jurisdiktsiooniga. M. Allikmetsa 2013. aastal kaitstud magistritöös on käsitletud loovutamismenetlusega seotud problemaatikat, kuid mitte sellele eelneva kattuvate jurisdiktsioonide küsimuse lahendamist.³⁶ K. Meidla on 2021. aastal kaitstud magistritöös analüüsinud kriminaalmenetluste üleandmist ja loovutamist, jättes samuti üleandmisele või loovutamisele eelneva kattuvate jurisdiktsioonide küsimuse lahendamise analüüsi esemest välja.³⁷ Kuigi võõrkeelses õiguskirjanduses on jurisdiktsioonikonfliktidega seonduvat varasemalt põhjalikult lahatud³⁸, puudub hetkel käsitlus sellest, kuidas sobitub olemasolevasse õiguslikku raamistikku 2027. aastal jõustuv kriminaalmenetluse üleandmise määrus.

Eeltoodust tulenevalt on selle magistritöö eesmärgiks selgitada välja, kas liidu õigus võimaldab lahendada kõiki positiivseid jurisdiktsioonikonflikte ning millised kriteeriumid ja põhimõtted kehtiv liidu õigus selleks ette näeb. Uurimisküsimuse lahendamiseks püstitab autor alljärgnevad alaküsimused:

- 1) Millised on positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide esinemise vormid kehtiva liidu õiguse tähenduses ning millised on teoreetilised võimalused nende ennetamiseks ja lahendamiseks?
- 2) Millise raamistiku loob positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamisele ja lahendamisele liidu esmane õigus?
- 3) Milliste kriteeriumide ja põhimõtete alusel reguleerivad kehtivad liidu õigusaktid positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist?

³³ Pikamäe, lk 76-77; Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tartu: Juura Kirjastus 2018, lk 154.

³⁴ Siitam-Nyiri, K. Euroopa Prokuratuur – uus lüli kriminaalmenetluses. – Juridica 2024/9-10, lk 687-688.

³⁵ Ninaste, M. *Ne Bis In Idem* põhimõtte Euroopa Liidu õiguses ja Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsioonis. Magistritöö. Juhendajad Priit Pikamäe ja Jaan Sootak. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

³⁶ Allikmets, M. Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses – kohtupraktika analüüs. Magistritöö. Juhendaja: Jaan Ginter. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

³⁷ Meidla, K. Kriminaalmenetluse ülevõtmine ja üleandmine kriminaalmenetlusealases rahvusvahelises koostöös. Magistritöö. Juhendajad: Piret Paukštys, Rauno Kiris ja Jaan Ginter. Tallinn: Tartu Ülikool 2021.

³⁸ Põhjalikum käsitlus nt Böse, M., Meyer, F., Schneider, A. (toim.). *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Volume II: Rights, Principles and Model Rules*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2014, lk 23.

Püstitatud uurimisküsimustele tugineb ka magistritöö struktuur. Esimeses peatükis on analüüsitud jurisdiktsioonikonfliktide olemust ning nende lahendamise õiguslikke aluseid, samuti seda, millise raamistiku liidu esmane õigus jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisele loob. Magistritöö teises peatükis on analüüsitud seadusandlike meetmeid, mis kehtivas liidu õiguses jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamist reguleerivad, neid ühtlasi omavahel võrreldes.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud ühe uurimismeetodina kehtiva liidu õiguse (eelkõige ELTL, harta, 2009. aasta raamotsuse, KÜM-i ja EPPO määruse) grammatilist ja süsteemset tõlgendamist, hindamaks liidu esmasest õigusest tulenevat raamistikku jurisdiktsioonikonfliktide ennetamisele ja lahendamisele. Piiratud ulatuses on tõlgendatud ka Eesti kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS)³⁹ ja karistusseadustikku (KarS)⁴⁰. Tõlgendamisel lähtub autor nii kohtupraktikal kui ka õigusdoktriinil põhinevast tõlgendamisest, milledest esimese puhul on asjakohased peamiselt EIK-i ja Euroopa Kohtu seisukohad ning teise puhul võõrkeelne liidu kriminaalõigust käsitlev õiguskirjandus. Vähesel määral on tõlgendamisel kasutatud ka eestikeelset õiguskirjandust. Kuna need ei ole siduvad kõigile liikmesriikidele, on analüüsi esemest jäetud välja liikmesriikide vahel sõlmitud kahe- või mitmepoolsed õigusabilepingud (Eesti puhul nt Läti ja Leedu⁴¹ ning Poolaga⁴²), mis võivad konkreetsete liikmesriikide vahelisi kriminaalmenetluse jurisdiktsioonikonflikte *lex specialis*'ena reguleerida.⁴³

Teise uurimismeetodina on kasutatud süstematiseerimist, hindamaks seda, mis ulatuses ja erisustega kehtivad liidu õigusaktid jurisdiktsioonikonfliktide ennetamist ja lahendamist reguleerivad. Süstematiseerimise puhul on samuti tuginetud nii olemasolevale õiguskirjandusele kui ka kohtupraktikale, mis analüüsivade õigusaktide omavahelisi seoseid varasemalt käsitlenud on.

Märksõnad: kriminaalmenetlus, Euroopa Liidu õigus, kohtualluvus, rahvusvaheline kriminaalõigus

³⁹ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.

⁴⁰ Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.

⁴¹ Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi õigusabi ja õigussuhete leping. – RT II 1993, 6, 5.

⁴² Eesti Vabariigi ja Poola Vabariigi vaheline leping õigusabi osutamise ja õigussuhete kohta tsiviil-, töö- ning kriminaalasjades. – RT II 1999, 4, 22.

⁴³ Läti ja Leedu ning Poolaga sõlmitud õigusabilepingud kohustavad lepingupooli algatama kriminaalmenetlusi enda kodanike vastu (vastavalt artiklid 58 jj ning 60 jj).

1. JURISDIKTSIOONIKONFLIKTIDE OLEMUS JA NENDE LAHENDAMISE NORMATIIVSED ALUSED

1.1. Jurisdiktsioonikonfliktide tekkimise põhjus ning nende esinemise vormid

1.1.1. Positiivsed ja negatiivsed jurisdiktsioonikonfliktid

Mõistmaks täpsemalt termini „jurisdiktsioonikonflikt” olemust liidu kriminaalõiguse kontekstis ja selle kasutamist liikmesriikide karistusõigusliku pädevuse kattuvuse tähistamiseks, tuleb eristada selles sisalduvaid „jurisdiktsiooni” ning „konflikti” mõisteid.⁴⁴

Kõige üldisemas tähenduses kätkeb riigi jurisdiktsioon endas riigi suveräänset õigust (võimu) kehtestada seadusi ning nende sisu üle otsustades õigust mõista.⁴⁵ Traditsiooniliselt on eristatud jurisdiktsiooni kolme alamharu: õigusnormide kehtestamist õigust (ettekirjutav jurisdiktsioon ehk *jurisdiction to prescribe*), õigusnormide rikkumise tuvastamise õigust kohtusüsteemi kaudu (õigustmõistev jurisdiktsioon ehk *jurisdiction to adjudicate*) ning õigusnormide rikkumise tagajärgede rakendamise õigust (jõustav jurisdiktsioon ehk *jurisdiction to enforce*).⁴⁶

Rahvusvahelises karistusõiguses seostatakse riigi jurisdiktsiooni mõistet karistusvõimu (*ius puniendi*) teostamisega.⁴⁷ Ettekirjutav jurisdiktsioon tähistab karistatavate tegude ja karistuste määratlemise õigust, mis hõlmab ka õigust määratleda nende karistusnormide territoriaalne ja isikuline kehtivusala. Õigustmõistev jurisdiktsioon tähistab õigust karistatavaks peetavatele tegudele vastava (kohtu)menetluse kaudu õigusliku hinnangu andmist ning õigust allutada isik sellise hinnangu andmise menetlusele.⁴⁸ Kuna karistusvõimu teostab riik olulisel määral läbi süüteomenetluste⁴⁹, hõlmab õigustmõistva jurisdiktsiooni mõiste ka riigi pädevust kohtueelse süüteomenetluse läbiviimiseks. Jõustav jurisdiktsioon tähistab omakorda õigust viia täide karistusi ja kasutada selleks riiklikku sundi.⁵⁰

⁴⁴ Thorhauer, N. I. Jurisdiktionskonflikte im Rahmen transnationaler Kriminalität. Zur Koordination der Strafgewalten über natürliche Personen und Unternehmen in der Europäischen Union. Studien zum Strafrecht, Band 96. Baden-Baden: Nomos 2019, lk 39.

⁴⁵ Pikamäe, lk 67.

⁴⁶ Lutterus, H. Riigi eksterritoriaalne jurisdiktsioon ja selle ulatus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksuu. Tartu: Tartu Ülikool 2019, lk 12.

⁴⁷ Thorhauer (2019), lk 40.

⁴⁸ Böse jt (2014), lk 23.

⁴⁹ Pikamäe, lk 21.

⁵⁰ Böse jt (2014), lk 23.

Õigustmõistvat ja jõustavat jurisdiktsiooni on teemakohases õiguskirjanduses sageli käsitletud koos ühe alaliigina⁵¹, mistõttu ei eristata neid ka käesolevas magistritöös. Sarnaselt ei ole peetud vajalikuks ka ettekirjutava jurisdiktsiooni eristamist, võttes aluseks kõiki kolme ülalkirjeldatud alaliiki hõlmava määratluse. Seda põhjusel, et kahe riigi karistusvõimu kattuvuse korral esineb kattuvus kõigi kolme *ius puniendi* alamharu vahel.⁵² Seetõttu on täpsem kõneleda just liikmesriikide jurisdiktsioonide kattuvusest ja „jurisdiktsioonikonfliktist“, mitte pelgalt kohtualluvuse või kohalduva õiguse konfliktist. Nii on ka käesolevas kasutatud laiemat jurisdiktsiooni mõistet, v.a jurisdiktsioonikonfliktide reguleerimise õiguslike aluste juures.

Konflikti kahe või enama liikmesriigi karistusvõimude jurisdiktsiooni vahel on väär samastada olukorraga, kus konkreetne tegu ainuüksi üheaegselt kahe liikmesriigi karistusõigusliku jurisdiktsiooni alla kuulub. Kuigi jurisdiktsioonikonflikti mõiste eeldab olemuslikult kahe või enama liikmesriigi karistusõigusliku jurisdiktsiooni kokkulangevust⁵³, on nendevahelise „konfliktiga“ tegemist üksnes siis, kui ühe liikmesriigi jurisdiktsiooni tuleb teiste suhtes eelistada ning seda kõigile liikmesriikidele siduvalt. Liidus tuleneb see „konflikt“ *ne bis in idem* põhimõttest (SRK artikkel 54 ja harta artikkel 50), mis välistab kõigi pädevate liikmesriikide karistusvõimu kohaldamise. Nii kätkeb jurisdiktsioonikonflikt endas küsimust sellest, milline pädevatest liikmesriikidest konkreetsel juhul enda karistusvõimu teostama peaks (olukorras, kus ükski liikmesriik seda teinud ei ole), ning vastupidiselt, milline kattuvate jurisdiktsioonidega liikmesriikidest peaks enda karistusvõimu teostamisest hoiduma (olukorras, kus üks või mitu liikmesriiki seda teha saaksid).⁵⁴

Jurisdiktsioonikonflikti mõistest võrsuvad seega kaks erinevat jurisdiktsioonikonflikti tüüpi: positiivne ja negatiivne jurisdiktsioonikonflikt.⁵⁵ Positiivne jurisdiktsioonikonflikt esineb, kui vähemalt kaks liikmesriiki on oma siseriikliku karistusõiguse järgi üheaegselt sama teo suhtes karistusvõimu rakendamiseks pädevad, ent neile mõlemale siduv õiguspõhimõte või -reegel võimaldab seda teostada üksnes ühel neist.⁵⁶ Positiivne jurisdiktsioonikonflikt kätkeb sellisel juhul enda küsimust sellest, milline pädevatest liikmesriikidest karistusvõimu teostama peaks.

⁵¹ Böse jt (2014), lk 24.

⁵² López, A. H. *Conflicts of Criminal Jurisdiction and Transfer of Proceedings in the EU. Comparative, European and International Criminal Justice 3*. Springer Nature Switzerland AG and G. Giappichelli Editore 2022, lk-d 9 ja 10; Thorhauer (2019), lk 41.

⁵³ Thorhauer (2019), lk-d 41-42.

⁵⁴ Caeiro, lk 369.

⁵⁵ *Ibidem*, lk-d 369 ja 370.

⁵⁶ Caeiro, lk-d 373 ja 374.

Negatiivne jurisdiktsioonikonflikt tekib aga siis, kui konkreetne tegu langeb kahe või enama liikmesriigi karistusõigusliku jurisdiktsiooni alla, ent kumbki neist hoidub selle teo suhtes karistusvõimu teostamisest, nt asjakohaste menetlusnormide puudumise tõttu.⁵⁷

Liidu seadusandliku pädevuse mõttes on siiski väär vaadelda positiivset ja negatiivset jurisdiktsioonikonflikti sama küsimuse kahe tahu või õigusteoreetiliste antonüümidenä. Kummagi jurisdiktsioonikonflikti olemus ning nende lahendamise alused liidu õiguses ilmestavad erinevalt ulatust, mil määral on liidu seadusandjal õigus sekkuda liikmesriikide karistusvõimu rakendamisse. Kui positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel peaks liidu rakendatud meetmed võimaldama liidul olemasolevate jurisdiktsioonide vahel „valida“, siis negatiivse jurisdiktsioonikonflikti puhul sekkub liidu seadusandja liikmesriikide siseriiklikku materiaali- ja menetlusõigusesse ning kohustab liikmesriike teatud tegevusi kriminaliseerima või enda karistusvõimu kehtivusala laiendama.⁵⁸

Kuna käesoleva magistr töö uurimisküsimused on suunatud analüüsima liidu regulatsiooni osas, milles see tuvastab kriminaalmenetluse läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriiki, on edasine analüüs piiritletud just positiivsete jurisdiktsioonikonfliktidega.

1.1.2. Abstraktsed ja konkreetsed jurisdiktsioonikonfliktid

Positiivne jurisdiktsioonikonflikt võib esineda abstraktse või konkreetsena.⁵⁹ Abstraktse positiivse jurisdiktsioonikonfliktiga on tegemist olukorras, kus kaks liikmesriiki on pädevad ühe teo suhtes karistusvõimu rakendada, ent ainult üks neist on seda tegema asunud, alustades selleks kriminaalmenetluse. Konkreetse jurisdiktsioonikonflikti puhul on vähemalt kaks liikmesriiki ühe teo suhtes juba karistusvõimu teostama asunud (minimaalselt kriminaalmenetluse alustamise tasandil).⁶⁰ Konkreetse jurisdiktsioonikonflikti esinemine ei eelda seejuures, et ükski pädevatest liikmesriikidest oleks teiste jurisdiktsiooni kahtluse alla seadnud või vaidlustanud.⁶¹ Naastes ülal märgitud *ius puniendi* kolme alamharu juurde, võib

⁵⁷ *Ibidem*, lk-d 370 ja 373.

⁵⁸ Caeiro, lk 372.

⁵⁹ Õiguskirjanduses on kasutatud vastavalt ka termineid „potentsiaalne“ ja „reaalne“, vt Paulesu., P. P. *Ne bis in idem and Conflicts of Jurisdiction*. – Kostoris, R. E. (toim). *Handbook of European Criminal Procedure*. Springer International Publishing AG 2018, lk 413.

⁶⁰ EK C-712/25, *Rastoshev*, ECLI:EU:C:2026:101, kohtujurist M. C. Sanchez-Bordona ettepanek, p 70.

⁶¹ Euroopa Komisjon. Explanatory report (Part IV, General remarks) to the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters. European Treaty Series - No. 73. Strasbourg, 15.V.1972. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/16800c9312> (19.04.2026), lk 29, p A.

abstraktset jurisdiktsioonikonfliktide vaadelda ka kui konflikti liikmesriikide ettekirjutavate jurisdiktsioonide vahel. Seda põhjusel, et ilma kriminaalmenetluse alustamiseta esineb jurisdiktsioonide kattuvus üksnes õiguse osas, mis teole (ja selle kuriteoks lugemisele) kohaldub.

Kuna jurisdiktsioonikonflikt saab tekkida ka abstraktsena ning enne, kui ükski pädev liikmesriik kohtu- või kohtueelse menetluse alustanud on, ei ole jurisdiktsioonikonflikti mõistet õige võrdsustada ka nn *lis pendens*'i terminiga, mis tekib, kui sama teo suhtes on alustatud paralleelselt kaks või enam kohtu- või kohtueelset menetlust enne asja suhtes lõpliku lahendi tegemist.⁶² Abstraktsete ja konkreetsete jurisdiktsioonikonfliktide eristamine on vajalik selleks, et hinnata liidu seadusandliku pädevuse ulatust jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel.⁶³

1.1.3. Vertikaalsed ja horisontaalsed jurisdiktsioonikonfliktid

Euroopa Prokuratuuri (EPPO) asutamisega on tõusetunud ka vajadus eristada positiivseid jurisdiktsioonikonflikte vertikaalsel ja horisontaalsel tasandil. Nimelt võivad Euroopa Prokuratuuri määruse (edaspidi EPPO määrus)⁶⁴ reguleerimisalasse kuuluvate kuritegude puhul olla üheaegselt pädevad kriminaalmenetluse läbiviimiseks nii EPPO kui ka liikmesriikide uurimisasutused – määruse 13. põhjenduspunkt rõhutab, et pädevus määruse kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude menetlemise osas on liikmesriikide ja EPPO vahel jagatud. Jagatud pädevuse tõttu tekib põhjendatud küsimus sellest, kumb eelmainitutest konkreetsel juhul kriminaalmenetlust läbi viima peaks, mistõttu on positiivse jurisdiktsioonikonflikti esinemine EPPO ja liikmesriigi vahel sisuliselt EPPO määrusesse sisse kodeeritud.⁶⁵ Kirjeldatau väljendab jurisdiktsioonikonfliktide vertikaalset dimensiooni.⁶⁶

Positiivse jurisdiktsioonikonflikti puhul tuleb EPPO pädevusse kuuluvate kuritegude puhul arvestada ka horisontaalse dimensiooniga ning seda põhjusel, et EPPO saab enda uurimist läbi viia üksnes ühe jurisdiktsiooni omava liikmesriigi õiguse alusel (EPPO määruse artikkel 26 lg

⁶² Parlato, lk 116.

⁶³ Zuidema, A. To which prosecution service? Analyzing the way the Union resolves conflicts of criminal jurisdiction. – New Journal of European Criminal Law 2023/ 14 (3), lk 375.

⁶⁴ 12. oktoobri 2017 nõukogu määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, ELT L 283, lk 1-71.

⁶⁵ Márton, B. History Repeats Itself: Resolving Conflicts of Competence in EPPO Cases. Reflections on the Beroš and Ayuso Cases. – EuCrim EuCrim 2025/20 (3), lk 237.

⁶⁶ Zuidema, lk-d 376 ja 379.

1). Olukorras, kus selliseid liikmesriike on mitu, tuleb EPPO-l seega uurimise alustel otsustada ka selle üle, millise liikmesriigi õiguse alusel kriminaalmenetlust läbi viima peaks. Nii seisab ka EPPO kriminaalmenetluse alustamisel sisuliselt silmitsi nõ „tavapärase” liikmesriikide vahelise positiivse jurisdiktsioonikonfliktiga.⁶⁷

1.2. Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise raamistik Euroopa Liidu õiguses

1.2.1. Positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise võimalused

Hindamaks seda, millise raamistiku loob liidu õigus positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks, tuleb esmalt üldisemalt määratleda võimalused, kuidas liidul on võimalik seadusandlike meetmetega jurisdiktsioonikonfliktidega seonduvat reguleerida ning mida on võimalik jurisdiktsioonikonflikti „ennetamise” ja „lahendamisenä” mõista.

Jurisdiktsioonikonflikte reguleerimisele saab õiguslikult läheneda kolmel moel: konfliktide tekkimise ennetamise, tekkinud konfliktide lahendamise ning lahendamata jäänud konfliktide tagajärgede kõrvaldamise kaudu.⁶⁸ Kirjeldatud meetmed jagunevad olemuselt omakorda kas preventiivseteks või tagantjärele (reaktiivselt) rakendatavateks meetmeteks sõltuvalt sellest, kas need on mõeldud rakenduma enne või pärast seda, kui üks jurisdiktsiooni omavatest liikmesriikidest on asjas lõpliku otsuse langetanud.⁶⁹ Preventiivsete meetmetena on seega käsitletavad nii jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine kui ka nende lahendamine, samas kui asjas pärast esimese lõpliku otsuse jõustumist rakendatavad meetmed on reaktiivsed.

Positiivsete konfliktide ennetamiseks on teoreetiliselt rakendatavad erinevad õiguslikud meetmed abstraktsete ja konkreetsete jurisdiktsioonikonfliktide puhul. Kuna abstraktne positiivne jurisdiktsioonikonflikt tekib juba olukorras, kus vähemalt kaks liikmesriiki on üheaegselt ühe isiku sama teo suhtes pädevad kriminaalmenetlust alustama, on abstraktseid positiivsed konflikte võimalik ennekõike ennetada meetmete abil, mis vähendavad

⁶⁷ *Ibidem*, lk-d 376 ja 381.

⁶⁸ Giannakoula, A. Impunity and Conflicts of Jurisdiction within the EU: The Role of Eurojust and Challenges for Fundamental Rights. – Marin, L., Montaldo, S. (toim). The Fight Against Impunity in EU Law. Oxford: Hart Publishing 2020, lk 134.

⁶⁹ Paulesu, lk 396; „Lõpliku” otsusena on mõeldud *ne bis in idem* rakendumise kriteeriumidele vastavat otsustust, vt nende kohta põhjalikumalt Paulesu, lk 404-411.

liikmesriikide jurisdiktsioonide kattuvust.⁷⁰ Selleks tuleks piirata liikmesriikide õigust laiendada enda karistusõiguslikku jurisdiktsiooni tegudele, mis on toime pandud väljaspool liikmesriigi territooriumi. Sama tulemust evib ka eksterritoriaalset jurisdiktsiooni kehtestama kohustavate sätete väljajätmine kehtivatest ning edaspidi kriminaalasjade õiguslase koostöö raames vastuvõetavatest liidu õigusaktidest.⁷¹ Abstraktsete positiivsete konfliktide ennetamine võimaldab sisuliselt ennetada ka konkreetsete positiivsete konfliktide tekkimist.

Liikmesriikide jurisdiktsiooni kehtestamist (ja seeläbi nende kattuvust) piiramata tulevad edasi kõne alla meetmed, mille alusel teha kindlaks kriminaalmenetluse alustamiseks ja läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriik. Teiste liikmesriikide õigus olemasolevat jurisdiktsiooni teostada oleks sellisel juhul piiratud. Kriteeriumid eelisõigustatud liikmesriigi määramiseks võivad olla kahesugused, olenevalt sellest, kui täpselt ning siduvalt need eelisõigustatud liikmesriigi määramise ette kirjutavad. Esimese võimalusena saab fikseerida siduvalt selle, millisel liikmesriigil on konkreetse teo suhtes kriminaalmenetluse alustamiseks ainupädevus. Teise võimalusena saab nende eeskirjadega panna paika eeskirjad või põhimõtted, mille alusel on igakordse hindamise tulemusel võimalik kindlaks teha menetluse alustamiseks eelisõigustatud liikmesriik.⁷² Viimasel juhul tuleks ennetavate meetmete efektiivsuse tagamiseks määratleda ka organ, kellel oleks liikmesriikide vahelise erimeelsuse korral võimalik samade kriteeriumide alusel menetluse alustamiseks eelisõigustatud liikmesriik siduva otsusega kindlaks teha.⁷³

Ainupädeva liikmesriigi või eelisõigustatud jurisdiktsiooni kindlaksmääramise kriteeriumite sätestamine võimaldab lahendada abstraktseid jurisdiktsioonikonflikte ning ennetada konkreetsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist, kuna liikmesriikidel on võimalik vastavalt ainupädev või eelisõigustatud liikmesriik teha kindlaks enne, kahe paralleelse kriminaalmenetluse algatamist. Ka juhul, kui üks liikmesriik on kriminaalmenetluse alustanud, võimaldavad kirjeldatud kriteeriumid seeläbi tekkiva konkreetse positiivse konflikti lahendada – menetluse alustamiseks ja läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriigi tuvastamise korral on seni menetlust läbi viinud liikmesriigil võimalik see lõpetada või eelisõigustatud liikmesriigile üle anda.

⁷⁰ López, lk 100.

⁷¹ Giannakoula, lk 134.

⁷² Giannakoula, lk 134.

⁷³ Paulesu, lk 413.

Juhul, kui jurisdiktsioonikonflikti ennetamine ja lahendamine siiski ebaõnnestub, st üks liikmesriik teeb kõigele vaatamata asjas „lõpliku“ otsuse, tuleb tagantjärele reaktiivselt kohaldatava meetmena tagada selle otsuse piirav mõju samadel asjaoludel uue menetluse alustamisele. Seejuures ei piisa ainult teistkordset menetlust või kohtumõistmist takistava piiriülese *ne bis in idem* põhimõtte sätestamisest – seaduse tasandil on võimalik täpsustada ka selle põhimõtte kohaldamise tingimusi⁷⁴, mida on tänini liidu õiguses peamiselt kujundatud läbi Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika⁷⁵. Nõustuda saab õiguskirjanduses väidetuga, mille kohaselt ei saa ainuüksi esimese lõpliku otsuse tunnustamise tagamist ja selle tingimuste reguleerimist pidada positiivse jurisdiktsioonikonflikti ennetamiseks ega lahendamiseks.⁷⁶ Seda põhjusel, et tegemist on reaktiivse meetmega, mis algselt jurisdiktsioonikonflikti sisulisel tasandil ei lahenda.

Nii järeldub eeltoodust, et positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine ja lahendamine on võimalik kas (i) liikmesriikide eksterritoriaalse jurisdiktsiooni piiramise kaudu, (ii) ainupädeva jurisdiktsiooniga liikmesriikide määramise teel, või (iii) siduvate kriteeriumide sätestamise teel, mis võimaldavad igakordse hindamise teel määratleda kriminaalmenetluse läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriik.

1.2.2. Positiivse jurisdiktsioonikonflikti ennetamise ja lahendamise õiguslikud alused Euroopa Liidu õiguses

1.2.2.1. Menetlusõiguslik pädevus

Võttes aluseks eelnevalt tuvastatud preventiivse iseloomuga võimalused positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks, tuleb järgnevalt hinnata, millisel määral kehtiv liidu õigus neid meetmeid kasutusele võtta võimaldab. Kuna liidu pädevus on piiratud aluslepingutes sätestatuga (ELL art 5 lg 2 esimene lause), saab ka õiguslik alus positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks tuleneda üksnes aluslepingutest. Liidu pädevust karistusõiguse valdkonnas⁷⁷ reguleerivad peaaesjalikult ELTL art 82 (mis käsitleb

⁷⁴ Paulesu, lk 396.

⁷⁵ Giannakoula, lk 134.

⁷⁶ Kafaia-Gbandi, lk 209.

⁷⁷ Selle magistritöö raamidest väljuvaks eraldi probleemkohaks on liidu karistusõiguslase pädevuse piiritlemine liidu pädevusest nn “halduskaristusõiguse” valdkonnas, mille puhul ELTL artiklitest 82 ja 83 lähtuma ei pea, vt selle kohta ülevaatlilikult Asp, P. The Substantive Criminal Law Competence of the EU. Skrifter utgivna av

kriminaalmenetlusõigust⁷⁸), art 83 (mis käsitleb materiaalist karistusõigust) ning art-d 85 ja 86 (mis käsitlevad karistusõiguslase koostöö raames loodavaid liidu institutsioone).⁷⁹

ELTL art 82 kätkeb endast kahte erinevat õiguslikku alust liidu karistusõiguslast pädevuse teostamiseks. Esmalt sätestab art 82 lg 1 loetelu liikmesriikide vahelise õiguslase koostöö ning otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte aspektidest (lit-d a-d), mille puhul on liit pädev võtma seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu kõiki seadusandlikke meetmeid. Nende hulgas on eraldi mainitud ka „kohtualluvuskonfliktide ennetamist ja lahendamist” (ELTL art 82 lg 1 lit b). Selle kõrval annab art 82 lg 2 liidule pädevuse kehtestada lg 2 lit-des a-d nimetatud kriminaalmenetluse elementide miinimumeeskirju, seejuures jurisdiktsioonikonflikte nimetamata. Spetsiifiliste pädevuste paigutus art 82 lg-te 1 ja 2 alla tuleneb nende lõigete eesmärgist –art 82 lg 1 on suunatud vastastiku tunnustamise põhimõtte tugevdamisele mistahes liidu seadusandlike meetmetega, samas kui art 82 lg 2 käsitleb liikmesriikide siseriikliku (menetlus)õiguse teatud aspektide lähendamist direktiivide abil.⁸⁰ Jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine ja lahendamine regulatsiooni õiguslikuks aluseks võib *prima facie* seega olla just ELTL art 82 lg 1 lit b.

ELTL art 82 lg 1 lit b on sõnastatud laialt, hõlmates pädevust kehtestada nii ennetavaid kui ka lahendavaid meetmeid. Samas ei võimalda ainuüksi normi sõnastus järeldada seda, millises ulatuses on liidul liikmesriikide jurisdiktsiooni reguleerida võimalik. Siinkohal tuleb eristada eelnevalt mainitud ettekirjutavat ning õigustmõistvat jurisdiktsiooni ning hinnata, kas ELTL art 82 lg 1 lit b võimaldab liidul jurisdiktsioonikonfliktide ennetamiseks ja lahendamiseks reguleerida mõlemat, või üksnes ühte neist. Sellest sõltub omakorda, kas ELTL art 82 lg 1 lit b alusel kehtestatavate meetmetega on võimalik ennetada abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist, mis jurisdiktsioonide kattuvuse välistaks.

juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Juridiska Fakultetens Skriftserie nr 79. Stockholm 2012, lk-d 61-69.

⁷⁸ Kärner, M. Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law. – New Journal of European Criminal Law 2022/13 (1), lk 55.

⁷⁹ Samasugune jaotus ka Asp, P. The Procedural Criminal Law Cooperation of the EU. Stockholm Faculty of Law Research Paper Series no 6. Stockholm 2016, lk 20.

⁸⁰ Wasmeier, M. The Legal Basis for Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in the TFEU. – Ligeti, K. jt. (toim). Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in Eu Criminal Law: A European Law Institute Instrument. Oxford University Press 2018, lk 88.

ELTL art 82 lg 1 lit-st b tuleneva pädevuse ulatuse hindamisel on esmalt tähelepanuväärne normi eestikeelses tõlkes kasutatud sõnastus, mis viitab „kohtualluvuskonfliktidele”, mitte „jurisdiktsioonikonfliktidele”. Sõnastuslik viide kohtualluvusele annab kandepinda väitele, et ELTL art 82 lg 1 lit b on suunatud reguleerima jurisdiktsioonikonflikte kitsamalt ehk üksnes õigustmõistva jurisdiktsiooni ulatuses. Sellisel juhul jääks ettekirjutava jurisdiktsiooniga seotud abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine normiga antava pädevuse piiridest väljapoole. Grammatilisele tõlgendusele annab tuge ka ELTL art 82 lg 1 lit b paiknemise süstemaatika ELTL-is. Tervikuna on ELTL art 82 mõeldud reguleerima eeskätt EL-i menetlusõigusalasid pädevusi⁸¹, samas kui olemuslikult ettekirjutava jurisdiktsiooni alla kuuluv õigus karistusnormi kehtivusala määratleda on pigem materiaalse karistusõiguse küsimus, mille reguleerimise pädevus tuleneb ELTL artiklis 83.⁸² Täiendavalt tuleb arvestada, et ELTL art 82 lg 1 puhul ei ole liidu pädevus piiritletud üksnes direktiividega (vrd art 82 lg 2 ja art 83 lg-d 1 ja 3). Samuti puudub nn „hädapiduri”⁸³ mehhanism, mis võimaldaks liikmesriikidel seadusandliku menetluse peatada, kui selle sisu mõjutaks liikmesriigi kriminaalõigussüsteemi aluspõhimõtteid (vrd art 82 lg 3 ja art 83 lg 3). Põhjendatult võib kahelda selles, kas ELTL art 82 lg 1 lit b eesmärk on anda liidule nende kitsendusteta ulatuslik pädevus liikmesriikide õigust kuritegude, karistuste ja nende kehtivusala määratlemist reguleerida. ELTL art 67 lg-s 1 sätestatud kohustus austada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala moodustamisel liikmesriikide „erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone” tundub sellele vastu rääkivat.⁸⁴

Eeltoodule vaatamata annab ELTL art 82 lg 1 lit b sõnastus ja paiknemine ELTL-is alust ka vastupidisele järeldusele. Seda ennekõike põhjusel, et normis on eraldi nimetatud ka kohtualluvuskonfliktide „ennetamist”. Kui ELTL art 82 lg 1 lit b võimaldaks liidul reguleerida liikmesriikide ettekirjutavat jurisdiktsiooni, oleks liidul võimalik selle sätte alusel vastuvõetavate seadusandlike meetmetega *a priori* vähendada liikmesriikide jurisdiktsioonide kattuvust piiriülese loomuga kuritegude puhul. Nii väldiks liit abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist ning elimineeriks vajaduse nende edasise lahendamise järele. Ühtlasi ei ole ELTL art 82 lg 1 lit-s b sätestatud pädevus piiritletud ühegi valdkonnaga,

⁸¹ Asp (2016), lk 20; Kärner, lk 55.

⁸² Böse jt (2014), lk 368; Peers, lk 201; Näiteks on ka Eesti karistusõiguse kehtivusala reguleeritud KarS-is, mitte KrMS-is (vt KarS §-d 6-9 ja KrMS § 1 lg 1).

⁸³ Ingliskeelses õiguskirjanduses on artikkel 82 lg-s 3 sätestatud mehhanismile viidatud kui „*emergency brake*” mehhanismile (vt nt Satzger, lk 84), eestikeelses õiguskirjanduses on vastavalt „hädapiduri” terminit kasutanud P. Pikamäe (vt Pikamäe, lk 27).

⁸⁴ Mitsilegas (2022), lk 68.

nagu on piiratud liidu materiaalse karistusõiguse alane pädevus art 83 lg-tes 1 ja 2.⁸⁵ Kui pidada liikmesriikide ettekirjutava jurisdiktsiooni reguleerimist viimase kahe kohaldamisalasse kuuluvaks, oleks abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine võimalik lünklikult, mis aga ELTL art 82 lg 1 lit b selge (ja laialt püstitatud) eesmärgiga jurisdiktsioonikonflikte ennetada kooskõlas ei oleks. Lünkadeta ja võimalikult efektiivse positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise mehhanismi loomist toetaks ka vajadus tagada maksimaalselt kriminaalmenetluses menetlusosaliste (eelkõige kahtlustatava/süüdistatava) põhiõiguseid.⁸⁶

Tõsikindlat järeldust ELTL art 82 lg 1 lit-st b tuleneva seadusandliku pädevuse ulatuse kohta on kehtiva liidu õiguse põhjal keeruline anda, kusjuures puudub üksmeel ka teemakohases õiguskirjanduses.⁸⁷ Täpsustava regulatsiooni ja Euroopa Kohtu vastavasisulise hinnangu puudumisel tuleks autori hinnangul eelistada ELTL art 82 lg 1 lit b kitsamat tõlgendust, arvestades ka ELL art-s 5 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet (ELTL art 69). Kitsama tõlgenduse järgi võimaldab ELTL art 82 lg 1 lit b liidul jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise raames piirata üksnes liikmesriikide õigustmõistvat jurisdiktsiooni. Abstraktsete kohtualluvuskonfliktide ennetamine sellise tõlgenduse järgi viidatud normile tuginedes võimalik ei ole. Kaudselt toetab sellist tõlgendust ka liidu senine seadusandlik praktika, mis on liikmesriikide ettekirjutava jurisdiktsiooni piiramisele olnud vastupidine, kohustades liikmesriike enda (ettekirjutavat) jurisdiktsiooni ELTL art 83 alusel kehtestatud ühtlustamismeetmetega eksterritoriaalselt laiendama.⁸⁸

Oluliselt vähem vaidlusruumi on aga ELTL art 82 lg 1 lit-st b tuleneva pädevuse osas reguleerida liikmesriikide õigustmõistvat jurisdiktsiooni ehk sätestada liikmesriikidele siduvaid tingimusi, mille alusel saaks siduvalt määratleda kohtueelse ning kohtumenetluse läbiviimiseks (s.o õigustmõistva jurisdiktsiooni teostamiseks) eelisõigustatud liikmesriik. Sellisel juhul ei ole liidu rakendatud meetmed suunatud mitte jurisdiktsioonide kattuvuse vältimisele, vaid sisuliselt tekkinud kattuvuse lahendamisele. Näiteks võivad sellised reeglid anda menetluse läbiviimiseks eelisõiguse territoriaalse jurisdiktsiooniga liikmesriigile,

⁸⁵ ELTL art 83 lg 1 on kohaldatav eriti ohtlike piiriüleste mõõtmega kuritegude puhul ning art 83 lg 2 kohaldamine eeldab, et samas valdkonnas oleks liit juba ühtlustamismeetmeid rakendanud.

⁸⁶ Böse jt (2014), lk 369.

⁸⁷ Vrd Böse jt (2014), lk 370; Wasmeier, M. The Choice of Forum by the European Public Prosecutor. – Erkelenz, L. H., Meji, A. W. H., Pawlik, M. (toim). The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon? T.M.C Asser Press 2015, lk 142; Asp (2016), lk 36.

⁸⁸ Wasmeier (2015), lk 143.

võimaldades eksterritoriaalse jurisdiktsiooniga liikmesriigil kriminaalmenetlust läbi viia siis, kui eelisõigustatud liikmesriik sellest loobub.⁸⁹ Põhimõtteliselt peaks ELTL art 82 lg 1 lit b võimaldama kehtestada ka selliseid eeskirju, mis määravad menetluse läbiviimiseks ainupädeva liikmesriigi. Kuigi õigustmõistva jurisdiktsiooni teostamise tingimuste reguleerimine ei ennetaks abstraktsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist, võimaldaksid need ühtaegu lahendada abstraktseid ning ennetada konkreetseid positiivseid jurisdiktsioonikonflikte. Põhimõtteliselt lahendaksid siduvad jurisdiktsioonialased kriteeriumid ka konkreetseid positiivseid konflikte, olles vajadusel aluseks kriminaalmenetluse üleandmisele liikmesriigile, kes selleks nendesamade kriteeriumide järgi eelisõigustatud või ainupädev oleks.

Ainuüksi liikmesriikidele siduvate kriteeriumide kehtestamine ei välista aga liikmesriikide vahelisi erimeelsusi nende tõlgendamise osas. Näiteks võib hüpoteetiline ELTL art 82 lg 1 lit b alusel kehtestatud määrus pidada menetluse läbiviimiseks eelisõigustatuks (või ainupädevaks) liikmesriiki, kelle territooriumil kuritegu toime pandi⁹⁰. Sellest kriteeriumist lähtumine ei tarvitse olla ilmselge, kui kaks liikmesriiki soovivad vastusele võtta küberkurjategijat, kes asus füüsiliselt ühes liikmesriigis, ent kasutas teises liikmesriigis asuvaid servereid. Nii tõusetub vajadus organi järele, kes liikmesriikidele siduvalt ELTL art 82 lg 1 lit b alusel kehtestatud reeglistikku siduvalt tõlgendada saab. ELTL art 82 lg 1 lit b aga sellise organi asutamise pädevust ette ei näe. Põhimõtteliselt oleks süüdistusakti saanud liikmesriigi kohtul enda kohtualluvuse kontrollimisel⁹¹ võimalik sellisel juhul küsida eelotsust ELTL art 82 lg 1 lit b alusel vastu võetud õigusakti tõlgendamise kohta (ELTL art 267 p b), ent ajaliselt efektiivseks lahenduseks seda pidada ei saa.

Kokkuvõttes võib järeldada, et liidul on ELTL art 82 lg 1 lit b alusel pädevus võtta vastu määruse, direktiivi või otsuse kaudu meetmeid, mis lahendavad abstraktseid ning ennetavad ja lahendavad konkreetseid positiivseid jurisdiktsioonikonflikte. Sellised meetmed saavad ennekõike reguleerida kattuvate jurisdiktsioonide omavahelist suhet, mitte nende kattuvust täielikult ennetada.

⁸⁹ Asp (2016), lk 33-34.

⁹⁰ Sellise lähenemise on välja pakkunud M. Böse, F. Meyer ja A. Schneider, vt Böse jt (2014), lk 385-386.

⁹¹ Eestis peab süüdistusakti saanud kohus küll enda kohtualluvust KrMS §-de 24-27 kontrollima (KrMS § 257 lg 1), ent see ei hõlma otseselt rahvusvahelise kohtualluvuse kontrollimist.

1.2.2.2. Materiaalse karistusõiguse alane pädevus

Eelneva analüüsi käigus ilmnes, et ELTL art 82 lg 1 lit b ei võimalda liidul reguleerida liikmesriikide ettekirjutavat jurisdiktsiooni ja seeläbi ennetada abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist. Järgnevalt tuleb hinnata, kas selline pädevus võib tuleneda ELTL art 83 lg-test 1 ja 2, mis sätestavad liidu materiaalse karistusõigusala pädevuse.

ELTL artikkel 83 lg 1 sätestab liidu pädevuse kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja nendele vastavate sanktsioonide määratlemiseks sama lõike teises lauses loetletud ja eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide alla langevate kuritegude puhul. Kuigi art 83 lg 1 sõnastus sellele otsesõnu ei viita, hõlmab art 83 lg 1 ka liidu pädevust kohustada liikmesriike kehtestama ja laiendama enda jurisdiktsiooni miinimumeeskirjade esemeks olevate kuritegude üle, seda ka eksterritoriaalselt.⁹² Samalaadse pädevuse annab liidule ka art 83 lg 2, kuid seda üksnes valdkondades, kus liit on varasemalt ühtlustamismeetmeid rakendanud ning eeldusel, et see on vastavas valdkonnas liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks mõõdapääsmatu.⁹³

Ainuüksi liidu materiaalne karistusõigusala pädevus kuritegusid ning nende kehtivusala miinimumeeskirjade läbi harmoniseerida ei tähenda siiski, et liit oleks samal alusel ka pädev liikmesriikide ettekirjutavat jurisdiktsiooni piirama. Kui ELTL art 83 lg-te 1 ja 2 eesmärk on liikmesriikide õiguse harmoniseerimine, ei tundu liikmesriikide (ettekirjutava) jurisdiktsiooni piiramine selle eesmärgiga kooskõlas olevat. Sarnaselt ei ole ELTL art 83 lg-te 1 ja 2 alusel peetud lubatavaks dekriminaliseerivate meetmete vastuvõtmist.⁹⁴ Kuigi liikmesriikide ettekirjutava jurisdiktsiooni piiramine ei tooks kaasa ühegi kuriteo dekriminaliseerimist liidu õigusruumis, oleksid piiriülese iseloomuga kuriteod sellisel juhul allutatud vähesemate liikmesriikide õigusele (abstraktse positiivse konflikti ennetamisel koguni ühe liikmesriigi õigusele), mistõttu väheneks paratamatult ka piiriülese kuritegevuse vastase võitluse tõhusus. Kuna ELTL art 67 lg 3 järgi on liidu materiaalse karistusõiguse lähendamise üheks eesmärgiks kõrge turvalisuse taseme tagamine kuritegevuse vastu võitlemise meetmetega, ei saa autori hinnangul ettekirjutava jurisdiktsiooni piiramist ELTL art 83 lg-te 1 ja 2 alusel lubatavaks

⁹²Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law. Fifth Edition. Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law. Oxford University Press 2023, lk 201 ja 261; Asp (2012), lk 98-99.

⁹³ Vt nt 16. aprilli 2014 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv), ELT L 173, lk 179-189, art 10.

⁹⁴ Wiecezorek, I. The Legitimacy of EU Criminal Law. Oxford: Hart Publishing 2020, lk 60.

pidada. Õiguskirjanduses on toetatud ka vastupidist seisukohta, mida on põhjendatud vajadusega tagada maksimaalselt efektiivne jurisdiktsioonikonfliktide ennetamine, nagu on sätestatud ELTL art 82 lg 1 lit-s b.⁹⁵ Autori hinnangul on siiski kaalukamad eelnevalt käsitletud põhjendused, mistõttu ei ole ELTL art 83 positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamiseks või lahendamiseks õigusliku alusena kasutatav.

1.2.2.3. Institutsionaalne pädevus

ELTL artiklid 85 ja 86 sätestavad liidu pädevuse Eurojusti struktuuri ja ülesannete kindlaksmääramiseks (art 85) ning EPPO asutamiseks (art 86). Järgnevalt tuleb hinnata, kas ja millise pädevuse need normid liidule positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamisel ja lahendamisel eelnevalt käsitletu kõrval annavad.

ELTL art 85 lg 1 annab liidule pädevuse teha määruste abil kindlaks Eurojusti struktuur, toimimismehhanismid, tegevusvaldkond ja ülesanded ning art 85 lg 1 lit-d a-c täpsustavad nende (võimalike) ülesannete ringi. Ühe sellise ülesandena nimetab art 85 lg 1 lit c ka kohtualluvuskonfliktide lahendamise, jättes sõnastuslikult ebaselgeks Eurojusti pädevuse ulatuse selle ülesande täitmisel ning normi vahekorra eelnevalt käsitletud ELTL art 82 lg 1 lit-ga c. Kuna ELTL art 82 lg 1 lit b annab liidule pädevuse reguleerida positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist liikmesriikidele siduvate eeskirjadega, peaks ELTL art 85 lg 1 lit c andma liidule pädevuse võimaldada Eurojustil teha liikmesriikidele positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks siduvaid ettekirjutusi menetluse läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriigi määramisel.⁹⁶ Samas ei tähenda see, et Eurojustile endale oleks võimalik delegeerida pädevust määrata kindlaks neid kriteeriumeid, mille alusel positiivseid jurisdiktsioonikonflikte lahendada tuleb. Seda võimaldab autori hinnangul järeldada tõik, et ELTL art 85 lg 1 lit c nimetab jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist selgelt Eurojusti ülesandena, mitte valdkonnana, kus Eurojustil oleks võimalik omal käes vastu võtta seadusandlikke meetmeid. Järelduvalt ELTL art 85 lg 1 lit c üksneb pädevust, mis liidule ELTL art 82 lg 1 lit-st c tuleneb.⁹⁷

⁹⁵ Böse jt (2014), lk 373.

⁹⁶ Böse jt (2014), lk 373-374, samuti Blanke, H.-J., Mangliameli, S. (toim). Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89. Springer Commentaries on International and European Law 2021, lk 1617, p 31.

⁹⁷ López, lk 35.

ELTL art 86 lg-d 1-4, mis sätestavad liidu pädevuse EPPO asutamiseks ja selle töö tingimuste kindlakstegemiseks, otsesõnu positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide reguleerimisega seonduvat ei maini, kuigi need on nii horisontaalsel kui ka vertikaalsel tasandil EPPO jaoks vältimatud (vt ülal 1.1.3). ELTL art 86 lg-st 3 annab liidule õigus EPPO asutamise määрусega kinnitada mh menetlusreeglid EPPO tegevuse kohta. See annab autori hinnangul liidule pädevuse reguleerida EPPO ja liikmesriikide vahelisi positiivseid jurisdiktsioonikonflikte. Kuna art 86 lg 3 viitab üksnes EPPO „menetlusreeglite“ kindlaksmääramisele, ei saa sellest tuletada liidu pädevust piirata liikmesriikide ettekirjutavat jurisdiktsiooni ja ennetada seeläbi abstraktsete positiivsete konfliktide tekkimist vertikaalsel tasandil ning veel vähem horisontaalsel tasandil. Küll aga peaks art 86 lg 3 võimaldama liidul piirata liikmesriikide õigustmõistvat jurisdiktsiooni, elik viia kriminaalmenetlust läbi liikmesriigi asemel (vertikaalne tasand) ning üksnes ühe liikmesriigi õiguse alusel (horisontaalne tasand).

1.2.2.4. Muude valdkondade normidest tulenev pädevus

Eelnevalt analüüsitud normid (ELTL artiklid 82-86) paiknevad eraldiseisvas ning kriminaalasjades tehtavale koostööle pühendatud ELTL-i peatükis. Küsitav on aga, kas liidu karistusõiguslane pädevus võib tuleneda ka väljaspool seda jaotist paiknevatest normidest. Jaatav vastus tähendaks, et selliseid norme tuleks, vähemalt nende kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega seotud kuritegude osas, vaadelda kui täiendavaid õiguslikke aluseid positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendavate meetmete kehtestamiseks.

Üheks selliseks normiks on ELTL art 325 lg 4, mis võimaldab liidul pettuste ja liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse ennetamisel ja sellega võitlemisel võtta vastu selleks „vajalikud“ seadusandlikud meetmed. Normist tuleneva karistusõiguslase pädevuse jaatamisel võiks ELTL art 325 lg 4 niisiis olla „pettuse“ ja „liidu finantshuve kahjustava tegevuse“ mõistete alla paiknevate kuritegude puhul õiguslik alus positiivseid jurisdiktsioonikonflikte lahendavate meetmete vastuvõtmiseks. Kui vaadelda ELTL art 325 lg-t 4 ühtaegu vastava karistusõiguse valdkonna (pettused ja EL-i finantshuve kahjustav kuritegevus) erinormina, ei oleks selle ulatusest sõltuvalt ELTL artiklites 82 ja 83 sätestatud õigusliku aluste kasutamine põhjendatud.⁹⁸

⁹⁸ Mitsilegas, V. EU Criminal Law After Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe. Oxford: Hart Publishing 2016, lk 66.

Kuigi ELTL art 325 lg-st 4 (ning teistest sarnastest normidest) tulenevat karistusõiguslast pädevust on õiguskirjanduses toetatud⁹⁹, jagab autor P. Aspi seisukohta –ELTL art-des 82 ja 83 sätestatud kitsendused ning liikmesriikide õigus teatud juhtudel nõuda seadusandliku menetluse peatamist (art 82 lg 3 ja art 83 lg 3) osundavad sellele, et väljaspool ELTL-i kriminaalkoostöö peatükki asuvate normidega ei ole soovitud liidule karistusõiguslikku pädevust anda.¹⁰⁰ Needsamad täpsustavad tingimused ja kitsendused liidu karistusõiguslaste pädevuse teostamisel on ka põhjuseks, miks tuleks hoopis artikleid 82 ja 83 pidada erinormideks muude ELTL-i sätete ees, mis liidu pädevusi liidu õigusega vastuolus oleva tegevuse suhtes reguleerivad.¹⁰¹ Sellist tõlgendust on direktiivi õigusliku aluse valimisel jaganud ka Euroopa komisjon ja parlament.¹⁰² Sarnaselt on ka M. Kärner leidnud, et liidu pädevus määratleda just karistusõiguslike sanktsioonidega karistatavaid tegusid piirdub ELTL art 83 lg-tega 1 ja 2.¹⁰³ Kokkuvõttes piirduvad positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise õiguslikud alused eelnevalt analüüsitud ELTL art-des 82-86 sätestatuga.

1.2.3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta seos jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise regulatsiooniga

ELTL art 82 lg 1 lit b ega ELTL art 86 lg 3 ei anna sisulisi suuniseid selle osas, milline nende alusel kehtestatav regulatsioon sisuliselt olema peab. Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise õigusliku raamistiku määratlemisel ei saa seega jätta tähelepanuta hartas sätestatud kriminaalmenetlusega seotud põhiõiguseid. Kuna harta art 52 lg 3 kohaselt peavad hartas sätestatud põhiõigused olema tagatud samaväärselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK)¹⁰⁴ sätestatud samasisuliste põhiõigustega, tuleb edasise analüüsi käigus võtta arvesse ka vastavat EIK-i praktikat.

Harta art 49 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse (*nullum crimen sine lege*) põhimõtte tagab, et isikut ei oleks võimalik süüdi mõista kuriteos, mis selle toimepanemise ajal kehtinud õiguse järgi kuritegu ei olnud. Põhimõtte järgimiseks peab isikule teo toimepanemisele eelnevalt olema

⁹⁹ Nt jaatab H. Satzger liidu karistusõiguslast pädevust ka ELTL artiklite 33 ja 79 lg 2 lit-de c ja d puhul, mis reguleerivad vastavalt tollikoostöö tugevdamist ja ebaseadusliku sissetuleku või inimkaubanduse vastu võitlemisega seonduvat, vt Satzger, lk 67; toetav seisukoht ka Pikamäe, lk 25.

¹⁰⁰ Asp (2012), lk 163.

¹⁰¹ Peers (2023), lk 203.

¹⁰² Wiczorek, lk 110-111.

¹⁰³ Kärner (2022), lk 45.

¹⁰⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

karistusnormi põhjal arusaadav, milline teguviis on karistatav ning milline sanktsioon sellele järgneb.¹⁰⁵ EIK on seda arusaadavust hinnanud kahe parameetri järgi: esmalt peab asjaomane karistusnorm (õigusakt) olema mõistlikult ligipääsetav (*accessible*) ning teisalt peab normis kirjeldatud karistatav käitumine ja sellele vastav sanktsioon olema isikule mõistlikult ettenähtav (*foreseeable*).¹⁰⁶ Ettenähtavust on EIK senises praktikas hinnanud kitsamalt karistusnormi enese selgusele, varasema kohtupraktika seisukohtadele või süüdistatava subjektiivsele arusaamale tuginedes¹⁰⁷, kohalduva õiguse ettenähtamatuse problemaatikat otsesõnu käsitlemata. EIÕK art 7 kohaldamise juhendis on eksterritoriaalse jurisdiktsiooni alusel karistamise lubatavust käsitletud üksnes universaaljurisdiktsiooni kontekstis.¹⁰⁸ Samas ei ole EIK vastuolu tõttu ettenähtavuse kriteeriumiga pidanud EIÕK art-ga 7 kooskõlas olevaks olukorda, kus kuriteole vastav sanktsioonimäär sõltus sellest, milline siseriiklik kohtuinstants süüdistust arutas ning kohtualluvuse valik oli jäetud täielikult prokuröri diskretsiooni alla.¹⁰⁹

Seaduslikkuse põhimõttel on tugev seos ka positiivsete jurisdiktsioonikonfliktidega. Seda põhjusel, et jurisdiktsioonide kattuvuse korral saab *ne bis in idem* põhimõttest tulenevalt isiku teole karistusõigusliku hinnangu andmisel ja sanktsiooni määramisel lõppastmes kohalduda üksnes ühe liikmesriigi õigus. Jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise eeskirjade puudumise korral puuduks isikul pealtnäha võimalus enne teo toimepanemist ette näha, millise liikmesriigi õigus tema käitumisele kohaldub – kohalduv õigus fikseerub lõplikult alles siis, kui *ne bis in idem* põhimõtte kohaldumine teiste liikmesriikide õiguse kohaldumise välistab. Eriti on see nii olukorras, kus toimepanijale ei ole teo toimepanemisele eelnevalt teada asjaolud, mis mõne teise liikmesriigi (eksterritoriaalse) jurisdiktsiooni tekkimise aluseks olla võivad. Näiteks ei pruugi toimepanijale olla teada füüsilisest isikust kannatanu kodakondsus, mis annab passiivse isikupõhimõtte järgi kannatanu kodakondsusriigile jurisdiktsiooni ka väljaspool enda territooriumi toime pandud teo suhtes.¹¹⁰ Kohalduva õiguse ettenähtavuse olulisust ilmestab tõik, et samade kuritegude sanktsioonimäärad ja -liigid võivad liikmesriigiti oluliselt

¹⁰⁵ Truu, M. The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta). – *Juridica International* 31/2022, lk 102.

¹⁰⁶ Pausco, S. Nullum Crimen Sine Lege, the European Convention on Human Rights and the Foreseeability of the Law. *Schriften zum Internationalen und Europäischen Strafrecht*, Band 55. Baden-Baden: Nomos 2021, lk 143.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 239-245.

¹⁰⁸ Euroopa Inimõiguste Kohus. Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights 28.02.2026. Arvutivõrgus: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_7_eng (19.04.2026), lk 19.

¹⁰⁹ EIKo 42931/10, *Camilleri vs. Malta*, p-d 42 ja 43.

¹¹⁰ Luchtman, M. Choice of forum and the prosecution of cross-border crime in the European Union. – *Utrecht Law Review* 2011/7 (1), lk 20; Eesti õiguses on passiivsele isikupõhimõttele tuginev jurisdiktsiooni alus sätestatud KarS § 7 lg 1 p-s 1.

erineda¹¹¹. Erineda võivad ka karistuse määramisel arvesse võetavad kergendavad või raskendavad asjaolud.¹¹² Kuigi teatud valdkondades võib liidupoolne harmoniseerimine sääraseid erisusi leevendada¹¹³, suurendab see ettenähtavust üksnes osaliselt. Kohalduva õiguse ettenähtavuse küsimus on asjakohane ka siis, kui positiivne jurisdiktsioonikonflikt on ja jääb abstraktseks – teo toimepanemisele eelnevalt ei olnud ettenähtav, et just selle liikmesriigi õigus teo kvalifitseerimisele kuriteona ning sellele vastava sanktsiooni määramisele kohalduma hakkab.¹¹⁴

Eeltoodust tulenevalt on õiguskirjanduses on harta art 49 lg-st 1 tulenevat ettenähtavuse parameetrit vaadeldud EIK-i senisest praktikast laiemalt ning leitud, et selle rahuldavaks järgmiseks peaks isikule olema seaduse tasandil ettenähtav ka see, millise (liikmes)riigi õigusest tulenevad karistusnormid üldse tema teole ja selle tagajärgedele kohalduvad.¹¹⁵ Selline seisukoht rajaneb ka EIK-i praktikas sedastatud arusaamal, mille järgi on seaduslikkuse põhimõtte keskne funktsioon võimaldada isikul arusaadava karistusnormi abil vältida kuriteotunnustega teo toimepanemist ning karistusõiguslikku vastutust.¹¹⁶ Kui isikul ei ole võimalik ette näha, millise liikmesriigi õigus tema teole kohalduma hakkab, on seaduslikkuse põhimõtte tuumfunktsiooni realiseerimine raskendatud.¹¹⁷ Nii võib väita, et seaduslikkuse põhimõtte tagab ka seda, et jurisdiktsioonikonfliktide lahendamine ei sõltuks üksnes liikmesriikide diskretsioonil. Kuna seaduslikkuse põhimõttest tulenev ettenähtavus peab olema tagatud üksnes mõistlikus ulatuses¹¹⁸, ei pea jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise kriteeriumid eelisõigustatud liikmesriigi kindlaks määrama ilma igasuguse kaalutlusruumita. Mõistlik ettenähtavus tuleneda sellest, et liidu õiguse tasandil on minimaalselt fikseeritud siduvad kriteeriumid, millest liikmesriikidel jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel lähtuda tuleks.

¹¹¹ Raskemaid karistusi võib siiski eeldada raskemate isikuvastaste kuritegude, nt tapmise puhul, vt Zimmermann, F. Conflicts of Criminal Jurisdiction in the European Union. – Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice. 2015/3 (1), lk 5.

¹¹² Zimmermann, lk 5.

¹¹³ Asp (2016), lk-d 170 ja 171.

¹¹⁴ Asp (2016), lk 170.

¹¹⁵ Thorhauer, N. I. Conflicts of Jurisdiction in Cross-Border Criminal Cases in the Area of Freedom, Security, and Justice: Risks and Opportunities from an Individual Rights-Oriented Perspective. – New Journal of European Criminal Law 2015/6 (1), lk 90.

¹¹⁶ EIKo 14307/88, *Kokkinakis vs. Kreeka*, p 52.

¹¹⁷ Böse jt (2014), lk 112.

¹¹⁸ EIKo 20166/92, *S. W. vs. Ühendkuningriik*, p 36.

Jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise regulatsiooni hõlmatus seaduslikkuse põhimõttega harta art 49 lg 1 tähenduses on siiski vaieldav. Näiteks on õiguskirjanduses peetud jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise reegleid hoopis riikidevahelisi suhteid reguleeriva rahvusvahelise õiguse osaks, mis seaduslikkuse põhimõtte kohaldamisalaga hõlmatud ei ole.¹¹⁹ Veel võib oponeerida väitega, et seaduslikkuse põhimõtte kohaldub üksnes materiaalse karistusõiguse normidele, mille alla aga olemuslikult menetlusõigusesse kuuluvad jurisdiktsioonireeglid ei kuulu.¹²⁰ Seda argumentatsiooni toetab tõik, et liikmesriigi jurisdiktsiooni tekkimise aluseks võivad olla ka pärast teo toimepanemist muutuvad asjaolud, samas kui ettenähtavus karistatava teo olemuse ja tagajärgede osas peab olema tagatud teo toimepanemisele eelnevalt.¹²¹ Näiteks võimaldab KarS-i isikulise kehtivuse reeglistik kohaldada KarS-i ka isiku suhtes, kes sai Eesti kodanikuks pärast teo toimepanemist (KarS § 7 lg 1 p 2 teine alternatiiv) ning ei olnud seda teo toimepanemise ajal.

Alternatiivselt, isegi kui jaatada liikmesriigi siseriiklikus õiguses sätestatud jurisdiktsioonireeglite (nt KarS §-d 6-9) hõlmatus seaduslikkuse (ja määratletuse) põhimõttega, ei saaks seaduslikkuse põhimõttega hõlmatuks lugeda eeskirju, mis omakorda erinevate jurisdiktsioonide vahekorda reguleerivad ning seetõttu veelgi menetluslikuma iseloomuga on.¹²² Sellise käsitluse järgi ei peagi toimepanijale olema ettenähtav see, millise riigi õiguse alusel lõppastmes tema teole karistusõiguslik hinnang antakse, kui tal on võimalik ette näha seda, milliste riikide jurisdiktsioon (ja seeläbi õigus) tema teole alternatiivselt üldse kohalduda võivad.¹²³ Seaduslikkuse põhimõttega nõutav ettenähtavus on sellise käsitluse järgi tagatud, kui kõik liikmesriigid (milledega on isiku tegu seotud), on seaduse tasandil enda karistusõigusliku eksterritoriaalse jurisdiktsiooni ulatust reguleerinud.¹²⁴

Ammendava seisukoha kujundamine on vastavasisulise kohtupraktika puudumisel keeruline. Nõustuda võib sellega, et jurisdiktsioonikonflikte lahendamise normid kuuluvad

¹¹⁹ Luchtman (2011), lk 21.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Asp (2016), lk 162.

¹²² Asp (2016), lk 168; Asp tituleerib selliseid jurisdiktsioonide vahekorda reguleerivaid eeskirju “meta-meta-tasandi” reegliteks.

¹²³ Ambos, K. Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht, Rechtshilfe. 5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München: C.H. Beck 2018, lk 6, Rn 11; Vastupidiselt võib väita, et jurisdiktsiooni laienemine konkreetsele teole on teo karistatavaks lugemise eelduseks, mistõttu on jurisdiktsiooninormidel materiaalsoiguslik iseloom, vt Brown, D. K., Turner, J. I., Weisser, B. The Oxford Handbook of Criminal Process. New York: Oxford University Press 2019, lk 558.

¹²⁴ Böse, M. EU Substantive Criminal Law and Jurisdiction Clauses: Claiming Jurisdiction to Fight Impunity? – Marin, L., Montaldo, S. (toim). The Fight Against Impunity in EU Law. Oxford: Hart Publishing 2020, lk 85.

menetlusõiguse alla, ent samas on karistusõiguses sellistel normidel paratamatult ka tugev seos materiaalõigusega. Seda põhjusel, et liikmesriikides mõistavad (kriminaal)kohtud reeglina õigust üksnes siseriikliku karistusõiguse alusel¹²⁵, mistõttu toob ühe liikmesriigi kohtualluvus paratamatult kaasa ka selle liikmesriigi õiguse kohaldamise.¹²⁶ Pidamata jurisdiktsiooniga seonduvaid norme materiaalse karistusõiguse osaks, on autori hinnangul põhjendatud asuda seisukohale, et harta art 49 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte tagamisel on olulised ka liidu jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise eeskirjad, mis peaksid vältima jurisdiktsioonikonflikti lahendamist ainuüksi liikmesriikide diskretsioonist lähtudes.

Määratletuse põhimõtte kõrval on asjakohane arvestada ka harta art 47 lg-s 2 sätestatud põhiõigust seaduse alusel moodustatud kohtule. Õigus seadusega määratletud kohtule on mõeldud garanteerima seda, et kohtualluvuse määramisel ei ole avalikul võimul võimalik lähtuda mistahes meelevaldsetest kriteeriumidest ning seeläbi kohtumenetluse tulemust pädeva kohtu määramise kaudu mõjutada¹²⁷. See standard laieneb kohtumenetlusele kõigis valdkondades.¹²⁸ EIK-i selgituste kohaselt peavad kohtualluvuse määramise kriteeriumid olema kahtlustatavale või süüdistatavale „ligipääsetavad” ja „ettenähtavad”¹²⁹ ning nende kohaldamine või olemasolu ei tohi olla ainuüksi avaliku võimu diskretsioonist sõltuv.¹³⁰ Nii on õigus seaduse alusel määratud kohtule harta art 47 lg 2 mõttes tagatud siis, kui kohtualluvuse määramiseks on sätestatud objektiivsed kriteeriumid, mis ei taanda pädeva kohtu määramist ainuüksi avaliku võimu diskretsioonile.¹³¹

Harta art 47 lg-st 2 tõusetub aga omakorda küsimus sellest, kas eelnevalt kirjeldatud kohtualluvuse eeskirjade standard laieneb ka rahvusvahelisele, s.o liikmesriikide vahelisele tasandile. Jaatava vastuse korral peaks kriminaalasjades kohtualluvus ka liikmesriikide vahelisel tasandil harta art 47 lg-ga 2 kooskõlas olema.

¹²⁵ See ei tähenda, et teiste liikmesriikide õiguse kohaldamine oleks kriminaalasjades aga täiesti välistatud, näiteks võib välisriigi õiguse kohaldamine olla vajalik varavastaste kuritegude puhul, kus kohus peab hindama konkreetse varaeseme kuuluvust, vt Satzger, lk 9.

¹²⁶ Böse, M., Meyer, F., Schneider, A. (toim.). *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Volume I: National Reports and Comparative Analysis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2013, lk 426.

¹²⁷ Böse jt (2014), lk 125.

¹²⁸ Peers, S., Herve, T., Kenner, J., Ward, A. (toim.). *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Second Edition*. Oxford: Bloomsbury Publishing 2021, lk 1254, p 47.19.

¹²⁹ EIKo 17214/05, 20329/05, 42112/04, *Savino vs. Itaalia*, p 98.

¹³⁰ EIKo 21722/11, *Volkov vs. Ukraina*, p 150.

¹³¹ Böse jt (2014), lk 153.

Ennekõike räägib harta art 47 lg 2 rahvusvahelise mõõtmega kasuks harta enese olemus, mis on suunatud liidusiselt rahvusvahelise mõõtmega õiguseid ja standardeid sätestama. Näitena võib tuua eelnevalt käsitletud *ne bis in idem* põhimõtte (vt ülal 1.1). Harta art 47 rahvusvahelist dimensiooni ilmestab ka tõik, et mitmes liiduüleselt kriminaalmenetlust harmoneerivas õigusaktis on ühe õigusliku alusena just sellele harta artiklile viidatud.¹³² Kaudselt viitab harta art 47 rahvusvahelisele mõõtmele ka Euroopa Kohtu praktika tsiviilasjades rahvusvahelist kohtualluvust reguleeriva Brüssel I bis määruse tõlgendamisel, milles Euroopa Kohus on rõhutanud mitmel korral vajadust tagada liidusiselt rahvusvahelise kohtualluvuse ettenähtavus.¹³³ Arvestades kriminaalasjade olemuslikku riivet süüdistatava või kahtlustatava põhiõigustele, puudub mõistlik põhjus asuda kriminaalasjade kohtualluvuse puhul vastupidisele seisukohale.¹³⁴

Võttes aluseks EIK-i praktikas väljakujunenud standardi siseriiklike kohtualluvusnormide kohta, ei saa ka rahvusvahelistes eeskirjades sätestatud kriteeriumid olla sellised, mis taandavad kohtualluvuse üksnes pädevate liikmesriikide diskretsioonile. Järelikult tagab harta art 47 lg 2 muuhulgas, et ka rahvusvahelise kohtualluvuse eeskirjad põhinevad teatud määral liikmesriikidele siduvatel kriteeriumidel. EIK-i praktika valguses on siiski lubatav nendest kriteeriumidest erandlikel juhtudel kõrvale kalduda.¹³⁵ Täiendavalt on õiguskirjanduses leitud, et harta art 47 lg 2 peaks tagama kahtlustatavale (või süüdistatavale) võimaluse olla kohtualluvuse määramise protsessi kaasatud.¹³⁶ Kuna kriminaalmenetluses arutab süüdistust sama liikmesriigi kohus, kus viidi läbi kohtueelne menetlus (v.a juhul, kui kriminaalmenetlus on vormikohaselt teisele liikmesriigile üle antud), laieneb eeltoodu autori hinnangul ka kohtueelse kriminaalmenetluse läbiviimisele asukohariigi määramisele rahvusvaheliselt. Tasub märkida, et õiguskirjanduses on eeltoodule lisaks leitud, et harta art 47 lg 2 kohustab koostoimes ELTL art 82 lg 1 lit-ga b liitu ka sellist regulatsiooni kehtestama.¹³⁷

Eelnevad järeldused harta art 49 lg 1 ja 47 lg 2 kohta on tinglikult asjakohased ka ELTL art 85 lg 1 lit c puhul. Viidatud norm näeb ette võimaluse teha positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide

¹³² Vt näiteid Böse jt (2014), lk 152.

¹³³ EKo C-533/07, *Falco Privatstiftung, Thomas Rabitsch versus Gisela Weller-Lindhorst*, ECLI:EU:C:2009:257, p-d 21 ja 22.

¹³⁴ Böse jt (2014), lk 159.

¹³⁵ Böse jt (2014), lk 163-164.

¹³⁶ Paulesu, lk 413; W. Schomburg on sama õiguse tuletanud ka vahetult *ne bis in idem* põhimõttest enesest harta art 50 järgi, vt Schomburg, W., Suominen-Picht, I. Verbot der mehrfachen Strafverfolgung, Kompetenzkonflikte und Verfahrenstransfer. – *Neue Juristische Wochenschrift* 2012/65 (17), lk 1194.

¹³⁷ Böse (jt) 2014, lk 156-156; Thorhauer (2015), lk 95.

lahendamine Eurojusti ülesandeks. Juhul, kui liidu seadusandja Eurojustile sellise pädevuse annab, ei saa Eurojust irduda ELTL art 82 lg 1 lit b alusel kehtestatud eeskirjadest ega neid rakendada moel, mis viidatud harta sätetega ilmselges vastuolus on. Iseseisev õiguslik alus (ega kohustus) jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise regulatsiooni kehtestamiseks aga viidatud sättest liidule ei tulene.

Suuremas ulatuses on aga eelnevalt ELTL art 82 lg 1 lit b ja harta art-de 49 ja 47 kohta sedastatu asjakohane ELTL art 86 lg-s 3 sätestatu puhul. Viidatud säte loetleb üles valdkonnad, mida liit EPPO määruses reguleerima peab. Muuhulgas peab EPPO määrus art 86 lg 3 järgi reguleerima ka „menetlusreegleid“ EPPO tegevuse kohta, mis peavad omakorda olema kooskõlas ülejäänud liidu õigusega.¹³⁸ See tähendab, et harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 peavad võiksid olla tagatud ka nende eeskirjade kaudu, mis lahendavad positiivseid jurisdiktsioonikonflikte EPPO ja liikmesriikide vahel.

¹³⁸ Blanke jt (toim), lk 1639, p 10.

2. JURISDIKTSIOONIKONFLIKTIDE LAHENDAMINE *DE LEGE LATA*

2.1. Konsultatsioonipõhine ennetamine ja lahendamine

2009. aastal vastu võetud raamotsus 2009/948/JSK oli esimene õigusakt, mille liit jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise pädevuse alusel vastu võttis. Peamine algatus raamotsuse vastuvõtmiseks tulenes Euroopa Komisjoni 2005. aastal avaldatud vastavasisuliselt rohelisest raamatust.¹³⁹ Rohelise raamatu põhilise teesi järgi oluks positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide vältimine võimalik ennekõike siis, kui võtta liiduüleselt kasutusele süsteem, mis „aitaks valida kriminaalasjas kõige pädevama liikmesriigi”.¹⁴⁰ Seda eesmärki oli Euroopa Komisjoni hinnangul võimalik saavutada siduva menetluskorra kehtestamisega, kus kriminaalmenetluse läbiviimiseks sobivaima liikmesriigi tuvastamine toimunuks eelkõige liikmesriikide vaheliste arutelude kaudu, mille edutuse korral lahendatuks vaidluse mõni liidu organ.¹⁴¹

Rohelises raamatus kirjeldatud siduva lõpptulemusega menetluskorda 2009. aasta raamotsuses siiski lõpuks ei positiveeritud, sätestades üksnes menetluskorra liikmesriikide vaheliste „konsultatsioonide” pidamiseks. Nende konsultatsioonide eesmärk on saavutada konsensus kriminaalmenetluse läbiviimiseks parima liikmesriigi osas. Nimelt kohustab raamotsus liikmesriigi pädevat asutust¹⁴², kellel on põhjendatult alust arvata, et teises liikmesriigis toimetatakse paralleelset kriminaalmenetlust¹⁴³, võtma teise liikmesriigi pädeva asutusega konsultatsioonide alustamiseks ühendust (art 5 lg 1). Teise liikmesriigi pädev asutus peab sellele päringule mõistliku tähtaja jooksul vastama ning esimese liikmesriigi kahtluse paralleelsest kriminaalmenetlusest ümber lükkama või seda kinnitama (art 6 lg 1). Viimasel juhul on liikmesriigid kohustatud alustama „otseseid konsultatsioone”, millede eesmärk on raamotsuse järgi üksmeele saavutamine „mis tahes tõhusa lahenduse suhtes, eesmärgiga vältida seesuguste paralleelsete menetluste toimetamisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi, mille tulemuseks võib vastavalt vajadusele olla kriminaalmenetluste koondamine ühte liikmesriiki”

¹³⁹ Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat kohtualluvuskonfliktide ja ne bis in idem põhimõtte rakendamise kohta kriminaalmenetluses. KOM(2005) 696 lõplik. Brüssel, 23.12.2005. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0696:FIN:ET:PDF> (19.04.2026).

¹⁴⁰ Samas, lk 3.

¹⁴¹ López, lk 37.

¹⁴² Eestis on selleks kas prokuratuur või kohus, vt KrMS § 436¹ lg 2.

¹⁴³ Paralleelse menetluse mõistega on hõlmatud nii kohtu- kui ka kohtueelne menetlus (raamotsuse artikkel 3 punkt a).

(art 10 lg 1). Üksmeele mittesaavutamise korral on liikmesriikidel võimalik anda erimeelsus „lahendamiseks” Eurojustile (art 12 lg 2).

Jurisdiktsioonikonflikti lahendamine raamotsuse alusel eeldab igal juhul seda, et asjaomased liikmesriigid saavutaksid konflikti lahendamise osas konsensuse.¹⁴⁴ Raamotsuses puudub otsustusmehhanism, mis jurisdiktsioonikonflikti asjaomastele liikmesriikidele siduvalt lahendada võimaldaks – nii rõhutab raamotsuse põhjenduspunkt nr 11 seda, et ükski liikmesriik „ei peaks olema kohustatud loobuma kohtualluvusest või teostama kohtualluvust, kui ta seda ei soovi”. Kuigi raamotsuse järgi võivad liikmesriigid pöörduda nendevahelise positiivse konflikti lahendamiseks Eurojusti poole vastava otsuse saamiseks (artikkel 12 lg 2), ei ole Eurojusti otsus raamotsuse enese alusel liikmesriikidele siduv. Eelviidatud põhjenduspunkt rõhutab, et üksmeele mittesaavutamise korral „peaks liikmesriikide pädevatel asutustel olema võimalik jätkata kriminaalmenetluse toimetamist iga kuriteo puhul, mis kuulub nende riigi kohtualluvusse”. See tähendab, et raamotsuse alusel on Eurojustil võimalik jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks anda üksnes soovitusliku iseloomuga otsuseid.¹⁴⁵ Eurojusti otsuse mittesiduvus mõjub kummalisena seetõttu, et raamotsuse põhjenduspunkti 14 järgi peaks konflikti saatmine Eurojustile lahendamiseks olema „tavapärane samm, kui üksmeelele ei olnud võimalik jõuda”. Kui aga Eurojustil puudub pädevus teha tema poole pöördunud liikmesriikidele kohustuslikku otsust, ei ole selle otsuse tulemuslikkus tagatud.

Eurojusti pädevusi ei laiendanud ka 2018. aastal ELTL art 85 alusel vastu võetud Eurojusti määrus¹⁴⁶. Erinevalt raamotsusest, võivad liikmesriigid Eurojusti määruse art 4 lg 6 järgi Eurojusti kirjaliku arvamuse järgimisest keelduda üksnes siis, kui see kahjustaks riigi olulisi julgeolekuhuve või ohustaks käimasoleva uurimise edukust või üksikisiku turvalisust. Viidatud säte jätab *prima facie* mulje, nagu oleks Eurojusti kirjalik otsus positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel eelduslikult siduv, v.a ühe art 4 lg-s 6 nimetatud aluse esinemise korral. Selle tõlgenduse välistab aga ühemõtteliselt määruse põhjenduspunkt 14, mille järgi ei ole Eurojusti kirjalikud arvamused liikmesriikidele siduvad. See tähendab, et

¹⁴⁴ Zuidema, lk 378.

¹⁴⁵ Peers (2023), lk 254.

¹⁴⁶ 14. novembri 2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1727, Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) kohta ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2002/187/JSK, ELT L 295, lk 138-183.

määruse art 4 lg 6 kohustab liikmesriike üksnes Eurojusti positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise seonduvast otsusest irdumist põhjendama, ent mitte seda otsust järgima.¹⁴⁷

Tasub märkida, et Eurojusti otsuste soovituslik iseloom ja Eurojusti nõuandev positsioon positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel ei ole senises praktikas jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel otseselt probleemne olnud. Vahemikus 2016-2019 koostas Eurojust kokku 19 soovituslikku otsust jurisdiktsioonikonflikti lahendamiseks, millest 18-l juhul asjaomased liikmesriigid ka Eurojusti soovitus järgisid. Eurojusti soovitusest irdunud juhul olid mõlemas asjaomases liikmesriigis kohtueelset menetlust läbi viinud prokurörid küll Eurojusti pakutud lahendusega nõus, ent kriminaalmenetluse üleandmist teise liikmesriiki ei kiitnud heaks ühe asjaomase liikmesriigi eeluurimiskohtunik.¹⁴⁸

Raamotsuses sätestatud konsultatsioonipõhine menetluskord on pälvinud kriitikat ka muudel põhjustel. Esiteks ei piiritle raamotsus siduvalt kriteeriumeid, mida jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel arvesse võtta tuleks – raamotsuse art 11 kohustab konsultatsioone pidavaid liikmesriike kaaluma “kõiki tegureid, mida nad peavad asjakohaseks”. Nii on liikmesriikidel lai diskretsioon määratlemaks, milliseid tegureid konkreetsel juhul asjakohaseks pidada. Raamotsuse põhjenduspunktis 9 on viidatud õigusele võtta konflikti lahendamisel ja liikmesriikide vahelise konsensuse saavutamisel arvesse Eurojusti poolt 2003. aastal välja töötatud juhtnõore, arvestades kriteeriumidena näiteks seda, kus pandi toime suurem osa kuritegudest, kus tekkis suurem osa kahjust, kahtlustatava või süüdistatava elukohta ja kodakondsust, kannatanute ja tunnistajate olulisi huve, või tõendite lubatavust ning võimalikke viivitusi. Esmatähtsaks kriteeriumiks loeb Eurojust „territoriaalsuse” kriteeriumit, mille järgi peaks eelduslikult kriminaalmenetlust läbi viidama liikmesriigis, kus suurem osa kuriteost toime pandi või kus enim kahju tekkis.¹⁴⁹ Siduvaid piiranguid aga sellistele kriteeriumidele ei ole, mistõttu on põhimõtteliselt võimalik arvesse võtta ka seda, millises liikmesriigis on kõrgeim võimalik sanktsioonimäär. Viimast soovitab Eurojust eelviidatud juhtnõõrides siiski

¹⁴⁷ Mitsilegas (2022), lk 175; López, lk 45.

¹⁴⁸ Eurojust. Eurojust Written Recommendations on Jurisdiction. Follow-up at the National Level. Eurojust September 2021. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021-09-27-eurojust-jurisdiction-report.pdf> (19.04.2026), lk-d 7-8.

¹⁴⁹ *Ibidem*, lk 3.

vältida.¹⁵⁰ Eurojusti juhtnõõrid aga liikmesriikidele siduvad ei ole ning kujutavad endast nõrget pehme õiguse (*soft law*) instrumenti.¹⁵¹

Jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumide kataloogi avatust ja mittesiduvust on ühest küljest põhjendatud vajadusega tagada liikmesriikidele konflikti lahendamisel paindlikkus ning võimalus arvestada iga piiriülese kuriteo üksikasjadega.¹⁵² Samas võimaldab selline piiritlemata diskretsioon uurimisasutustel lähtuda kriminaalmenetluse läbiviimiseks „parima” liikmesriigi määramisel üksnes riiklikule süüdistajale enim sobivamate kriteeriumidest, näiteks tõendite lubatavusest, kahtlustatava põhiõigusi riivavate menetlustoimingute (sh jälitustoimingute) õiguspärase läbiviimise tingimustest, või kahtlustatava vahistamise künnisest (*forum shopping*).¹⁵³ Õiguskirjanduses on raamotsuse menetluskorda niivõrd avara diskretsiooni tõttu peetud seadusega määratud kohtu põhiõigusega (harta 47 lg 2) vastuolus olevaks.¹⁵⁴ Eurojusti esindajad ja liikmesriikide prokurörid, seevastu, on aga kriteeriumide paindlikkust pidanud jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise edukuse tagamise vaatevinklist positiivseks ja vajalikuks.¹⁵⁵

Autori hinnangul on selline kriitika põhjendatud. Raamotsuse konsensuspõhine menetluskord põhineb olemuslikult liikmesriikide vahelise konsensususe saavutamisel, milleni jõudmiseks jõudmisel võimalik arvestada põhimõtteliselt mistahes kriteeriumeid, vaatamata Eurojusti juhtnõõride olemasolule. Niivõrd avarat diskretsiooni tuleb autori hinnangul pidada seaduslikkuse põhimõtte (harta art 49 lg 1) ja seadusega määratud kohtu põhiõiguse (art 47 lg 2) taustal problemaatiliseks, ent tõsikindlat vastuolu siiski jaatada võimalik ei ole. Ühtlasi ei kohusta raamotsus fundamentaalselt liikmesriike mistahes lahenduseni tegelikult jõudma. Nii on küsitav, mil määral raamotsus ise tegelikult konkreetsete positiivsete konfliktide lahendamist sisuliselt reguleerib – Läti prokurör M. Andrijauska on seetõttu kirjeldanud raamotsust pigem tööriistana jurisdiktsioonikonflikti tuvastamiseks ning selle lahendamise esimeseks sammuks.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Eurojust. Juhised otsustamiseks, milline kohtualluvus peaks süüdistuse esitama. Läbivaadatud 2016. aastal. Eurojust 13.12.2016. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2016-jurisdiction-guidelines-et.pdf> (19.04.2026), lk 3-4.

¹⁵¹ López, lk 48.

¹⁵² Eurojust (viide 17), lk 12.

¹⁵³ Thorhauer (2015), lk 84.

¹⁵⁴ López, lk 74.

¹⁵⁵ Eurojust (viide 17), lk-d 11 ja 12.

¹⁵⁶ Eurojust (viide 17152), lk 12.

Raamotsuse menetluskord ei haaku ka ELTL art 82 lg 1 lit-s b sätestatud eesmärgiga jurisdiktsioonikonfliktide esinemist ennetada. Konsultatsioonide pidamise kohustus eeldab, et kahes või enamas liikmesriigis toimuks üheaegselt isiku sama teo suhtes kas kohtu- või kohtueelne kriminaalmenetlus. See tähendab, et raamotsuse mehhanism „käivitub“ alles konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti tekkimisel ning on piiratud üksnes selle lahendamise, mitte ennetamisega.¹⁵⁷ Niisamuti ei ennetata ega lahenda raamotsus abstraktseid jurisdiktsioonikonflikte.¹⁵⁸ Selliselt jääb realiseerimata ka raamotsuse põhjenduspunktis 3 rõhutatud eesmärk paralleelsete kriminaalmenetluste esinemist ennetada. Õiguskirjanduses on raamotsuse pealkirja, mis viitab „kohtualluvuskonfliktide vältimisele“ peetud eksitavaks.¹⁵⁹ Veel enam, konsultatsioonide alustamise kohustus võib hoopis konkreetsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist soodustada olukorras, kus teises liikmesriigis küll kriminaalmenetlust ei toimunud, ent ta seda legaliteedipõhimõtte järgi konsultatsioonide käigus ilmnenu teabe tõttu algatama kohustatud on.¹⁶⁰

Lissaboni lepingu vastuvõtmisele eelnevalt kehtinud ELL-i alusel vastu kehtestatud raamotsused toimisid sarnaselt kehtivate liidu aluslepingute alusel vastuvõetavatele direktiividele, kohustades liikmesriike raamotsuses sätestatud siduvat tulemust siseriiklikku õigusesse üle võtma. See tähendab, et raamotsuse menetluskorra efektiivsust võib mõjutada ka see, mil moel liikmesriigid seda siseriiklikku õigusesse transponeerinud on.¹⁶¹

Eesti õigusesse on 2009. raamotsus üle võetud KrMS §-dega 436¹-436⁷ ning üldjuhul järgivad need normid raamotsuses sätestatud tingimuste sõnastust. Ühe erisusena võib siiski välja tuua KrMS § 436⁴ lg 2, mille punktid 1-7 sätestavad, pealtnäha kinnise loetelu kriteeriumidest, mida konsultatsioonide puhul prokuratuuril (või kohtul) on arvesse võimalik võtta. Täpsemalt tuleb viidatud sätte järgi võtta kriminaalmenetluse läbiviimise asukohariigi otsustamisel arvesse kuriteo või enamuse kuritegude toimepanemise kohta (p 1), kahju või suurema osa kahju tekkimise kohta (p 2), vahi all viibiva kahtlustatava või süüdistatava viibimiskohta (p 3), vajadust kahtlustatava või süüdistatava väljaandmiseks või loovutamiseks muude võimalike kriminaalmenetlustega seondult (p 4), kahtlustatava või süüdistatava kodakondsust ja

¹⁵⁷ Zuidema, lk 382.

¹⁵⁸ C-712/25, *Rastoshev*, kohtujurist M. C. Sanchez-Bordona ettepanek, viide 34.

¹⁵⁹ Zimmermann, lk 12.

¹⁶⁰ Peers (2023), lk 268; Eestis tuleneb kriminaalmenetluse alustamise kohustus vastava ajendi ja aluse esinemise korral (legaliteedipõhimõtte) KrMS §-st 6.

¹⁶¹ López, lk 54.

elukohta (p 5), kannatanute või tunnistajate asukohta ja muid olulisi huve (p 6), ning tõendite lubatavust ja muid võimalikke viivitusi kriminaalmenetluse jätkamisel (p 7). Kuigi need kriteeriumid ei ole omavahel hierarhias, hõlmavad need siiski teatud määral ka kahtlustatava/süüdistatava ning tunnistaja huve (vastavalt p-d 2, 5 ja 6), mistõttu on Eesti osalusega konsultatsioonides kriminaalmenetluse läbiviimise asukohariigi otsustamisel tagatud teatud määral tasakaal kriminaalmenetluse poolte huvide vahel.¹⁶² Sarnaselt on raamotsus üle võetud ka Hispaania õigusesse, kuigi kriteeriumide loetelu KrMS-is sätestatuga ei kattu.¹⁶³

Eesti regulatsioonis väärrib märkimist ka KrMS § 436⁷ lg 2, mille järgi on Eurojusti otsus kahes või enamas riigis läbiviidava paralleelse kriminaalmenetluse koondamise aluseks ühte kriminaalmenetlust läbiviivasse riiki. Sõnastuslikult on viidatud sätet võimalik tõlgendada nii, et Eesti seadusandja on soovinud Eurojusti otsust positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel siiski riigisiseses õiguses käsitleda siduvana. Raamotsus otseselt sellise regulatsiooni kehtestamist ei piira. KrMS § 436⁷ seletuskirjas on seadusandja siiski viidanud vajadusele arvestada raamotsuse põhjenduspunktis 11 sätestatud põhimõtet, mille järgi ei peaks ükski olema kohustatud enda kohtualluvusest loobuma¹⁶⁴, mistõttu tuleks ka KrMS § 436⁷ lg-t 2 tõlgendada selliselt, et Eurojusti otsus prokuratuurile või kohtule õiguslikult siduv ei ole.

Kogumis võimaldab 2009. aasta raamotsuse analüüs järeldada, et see lahendab üksnes konkreetseid positiivseid jurisdiktsioonikonflikte ning seda sisuliselt üksnes liikmesriikide vahelisele kokkuleppele tuginedes. Siduvaid kriteeriume ja põhimõtteid 2009. aasta raamotsus jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisele ette ei näe. Eelmärgitud puudujääke ei ole kõrvaldanud ka raamotsuse ülevõtmine KrMS-i. Kuigi raamotsuse problemaatika ei ole senises praktikas menetluskorra alusel jurisdiktsioonikonflikti lahendamist takistanud, ei tähenda see, et vajadus selgemate ja siduvate kriteeriumide järele puuduks. Seda põhjusel, et raamotsuse menetluskorda on võimalik pidada harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 valguses problemaatiliseks.

¹⁶² 2022. aastal töötas Justiitsministeerium välja süüteomenetluslase rahvusvahelise koostöö seaduse (SARKS) eelnõu, mis oleks lähendanud Eesti õigust rohkem raamotsusele, sätestades oluliselt avatuma loetelu kriteeriumidest, mida raamotsuse põhjal algatatud konsultatsioonides jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel arvestada (SARKS § 179 lg 2), vt Süüteomenetluslase rahvusvahelise koostöö seadus. Eelnõu 12.09.2022 seisuga. – Arvutivõrgus: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/bccc293e-50b5-4622-aac1-b3e4252245bd> (19.04.2026). Täna ei ole aga eelnõu kooskõlastamisele esitamisest kaugemale jõudnud.

¹⁶³ López, lk 59.

¹⁶⁴ Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (578 SE II) teise lugemise juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5ebd76d0-c075-4845-89b0c6b23cca607f/kriminaalmenetluse-seadustiku-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (19.04.2026), lk 12.

2.2. Valdkonnapõhistel lähendamismeetmel põhinev ennetamine ja lahendamine

Liidu materiaalse karistusõiguse alane pädevus võimaldab direktiividega (ja varasemalt raamotsustega) lähendada teatud piiriülese olemusega või liidu poliitika valdkonda kuuluvate tegevuste karistatavust, kohustades liikmesriike laiendama nendes valdkondades enda jurisdiktsiooni ka eksterritoriaalselt (ELTL art 83 lg-d 1 ja 2). Kuigi sellised lähendamismeetmed soodustavad olemuslikult positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist, ei ole liidu seadusandja vastavates direktiivides ega raamotsustes seeläbi tekkivate jurisdiktsioonikonfliktide ennetamist ega lahendamist eraldiseisvalt käsitlenud.¹⁶⁵

See ei ole nii aga kõigi lähendamismeetmete puhul. Kehtivas liidu õiguses on jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist eraldi käsitletud terrorismivastase võitluse direktiivis¹⁶⁶, rahapesu vastu võitlemise direktiivis¹⁶⁷ ning organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse raamotsuses¹⁶⁸. Põhimõtteliselt on viiteid jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamisele veel, kuid need piirduvad üksnes viitega 2009. aasta raamotsusele, sageli üksnes vastava õigusakti põhjenduspunktides.¹⁶⁹

Olukorras, kus kuritegu kuulub rohkem kui ühe liikmesriigi jurisdiktsiooni alla, kohustab terrorismivastase võitluse direktiivi art 19 lg 3 liikmesriike tegema koostööd otsustamaks, millisesse liikmesriiki kriminaalmenetlus süüdistuse esitamiseks koondada tuleks, kasutades vajadusel Eurojusti abi. Viidatud sätte punktid a-d sätestavad seejuures suletud loetelu teguritest, mida selle otsustuse tegemisel arvesse tuleb võtta: (terrori)kuriteo toimepanemise koht, toimepanija kodakondsus või elukoht, kuriteo ohvrite päritolu ning koht, kust toimepanija „kätte saadi”. Kattuva sisuga ja samuti suletud kriteeriumide loetelu sätestab ka rahapesu vastu võitlemise direktiivi art 10 lg 3, kohustades liikmesriike sarnaselt terrorismivastase võitluse direktiivile otsustama süüdistuse esitamiseks pädeva liikmesriigi üle olukorras, kus kuritegu kuulub „rohkem kui ühe liikmesriigi kohtute alluvusse” (jurisdiktsioonikonflikt on abstraktne).

¹⁶⁵ Giannakoula, lk 124; Böse jt (2014), lk 355.

¹⁶⁶ 15. märtsi 2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK, ELT L 88, lk 6-21.

¹⁶⁷ 23. oktoobri 2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil, ELT L 284, lk 22-30.

¹⁶⁸ 24. oktoobri 2008 Nõukogu raamotsus 2008/841/JSK organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse kohta, ELT L 300, lk 42-45.

¹⁶⁹ Vt nt 13. detsembri 2011 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK, ELT L 335, lk 1-14, põhjenduspunkt 4.

Sarnaselt rakendub liikmesriikidele jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise kohustus juba abstraktse jurisdiktsioonikonflikti tasandil ka organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse raamotsuse kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul (art 7 lg 2). Kuigi see raamotsus nimetab konflikti lahendamisel samamoodi kohustust arvestada samu kriteeriume, mida eelneva kahe direktiivi puhul, ei ole raamotsuses nende kriteeriumide loetelu sõnastatud suletuna, osundades kohustusele neid jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel eelisjärjekorras arvestada („[e]riti võetakse arvesse järgmisi tegureid...”). Sõnastusele vaatamata on õiguskirjanduses eitatud hierarhiat raamotsuses sätestatud ning muude, raamotsuses nimetatud positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumide vahel.¹⁷⁰

Eeltoodust tulenevalt on ühtlustamismeetmete kohta võimalik teha kolm järeldust. Esmalt ei eelda kõigis nimetatud õigusaktides sätestatud kohustus jurisdiktsioonikonflikte lahendada seda, et üheski jurisdiktsiooni omavas liikmesriigis oleks kriminaalmenetlus algatatud. Nii tegelevad ühtlustamismeetmed nii abstraktsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise kui ka konkreetse positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamisega. Kuna sellel on ühtaegu ka konkreetseid jurisdiktsioonikonflikte ennetav mõju, evivad nimetatud õigusaktid seega tõhusamalt ELTL art 82 lg 1 lit-s b sätestatud eesmärki nii jurisdiktsioonikonfliktide ennetada kui ka neid lahendada.

Teiseks, terrorismi- ja rahapesuvastase võitluse direktiivid sätestavad suletud loetelu kriteeriumidest, mida jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel arvestada tuleb. See tähendab, et terrorismikuritegude ja rahapesu vastase võitluse direktiivides on sätestatud *lex specialis*’ena käsitletav jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise regulatsioon osas, milles see puudutab jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel arvestavaid kriteeriume. Samalaadset järeldust ei ole aga võimalik teha organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse raamotsuse puhul, mis nende kriteeriumide loetelu avatuks jätab. Suletud loetelu sätestamine aitab kaasa kuriteo ja sellele vastava sanktsiooni kui ka kohtualluvuse ettenähtavuse tagamisele, mida harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 peaksid tagama. Kuigi loetelu on suletud, ei näe direktiivid ette nende kriteeriumide vahelist hierarhiat ega sätesta ühte keskset kriteeriumit, millest jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel lähtuma peaks. Nii jääb konflikti lahendamine siiski paratamatult sõltuma liikmesriikide diskretsioonist.

¹⁷⁰ Böse jt (2014), lk 355-356.

Kolmandaks, terrorismi- ja rahapesu vastase võitluse direktiivid ei reguleeri nende kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise menetluskorda täielikult, vaid üksnes jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise kohustuse tekkimist ning kriteeriumeid, mida liikmesriikidel on võimalik nende konfliktide lahendamisel arvestada. See tähendab, et muus osas kohalduvad muud liidu õigusaktid, mis üldisemalt jurisdiktsioonikonfliktide ennetamist lahendamist reguleerivad¹⁷¹, tuues kaasa samade kitsaskohtade esinemise ka nimetatud direktiivide kohaldamisalasse kuuluvate kuritegudega seotud positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise korral.

2.3. Kriminaalmenetluse üleandmise määrusel põhinev ennetamine ja lahendamine

KÜM jõustub 2027. aasta 1. veebruarist, reguleerides liiduüleselt eelduseid kriminaalmenetluse üleandmiseks ühest liikmesriigist teise ning selle menetluse läbiviimise tingimusi.

Määruse vastuvõtmisel on liidu seadusandja muuhulgas tuginenud eelnevalt käsitletud ELTL art 82 lg 1 lit-le b. Määruse põhjenduspunkt 4 viitab samuti sellele, et kriminaalmenetluse üleandmise menetluskorra kehtestamise üheks eesmärgiks on „vältida olukordi, kus eri liikmesriikides viiakse tarbetult samadel asjaoludel ja sama isiku suhtes läbi paralleelseid kriminaalmenetlusi, mis võib põhjustada topeltkaristamise keelu põhimõtte rikkumise”. Nii on liidu seadusandja kriminaalmenetluse üleandmise määruse positsioneerinud jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise instrumendina¹⁷², mistõttu on põhjust analüüsida, kas ja mil määral kriminaalmenetluse üleandmise määrus 2027. aasta veebruarist positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise õiguslikku raamistikku täiendama hakkab.

KÜM art 5 lg 1 võimaldab liikmesriigi pädeval asutusel esitada teisele liikmesriigile taotluse kriminaalmenetluse üleandmiseks juhul, kui tõhusa ja korrakohase õigusemõistmise eesmärk on paremini saavutatav kriminaalmenetluse läbiviimisel teises liikmesriigis. Erinevalt 2009. aasta raamotsusest, ei eelda KÜM-i menetluskorra kasutamine seega otseselt seda, et kahes või enamas liikmesriigis esineksid paralleelsed kriminaalmenetlused (st jurisdiktsioonikonflikt oleks konkreetne). See tähendab omakorda, et KÜM on suunatud juba abstraktsete positiivsete

¹⁷¹ Klip, A. European Criminal Law. An Integrative Approach. 3rd edition. Intersentia 2016, lk 453.

¹⁷² Wahl, T. Regulation on the Transfer of Criminal Proceedings Published. – EuCrim 2024/4, lk 291.

jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisele ning võimaldab seeläbi ennetada konkreetsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist. Nii evib KÜM-is sätestatud jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mehhanism mõnevõrra tõhusamalt ELTL art 82 lg 1 lit-s b nimetatud jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise eesmärki.

Kriteeriumid, mille alusel kaaluda kriminaalmenetluse üleandmist elik seda, kas kriminaalmenetluse läbiviimine oleks teises liikmesriigis otstarbekam, on sätestatud KÜM artikkel 5 lg 2 punktides a-k. Sisuliselt on seega tegemist positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumitega. Nende kriteeriumide loetelu on KÜM-i tasandil lai, hõlmates territoriaalsust (punkt a), süüdistatava või kahtlustatavaga seonduvaid asjaolusid (punktid b-d), menetluse läbiviimise otstarbekusega seotud asjaolusid (punktid e-g), karistuse kandmise ja täideviimisega seotud asjaolusid (punktid h-j) ning kannatanu(te)ga seotud asjaolusid (punkt j). Eraldi alusena on punktis k esile toodud ka see, kui liikmesriikide pädevad asutused on jõudnud üksmeelele kriminaalmenetluste koondamises ühte liikmesriiki, seda kas 2009. aasta raamotsuse alusel või muul moel. Siiski on loetelu KÜM art 5 lg-s 2 sätestatud avatuna, mistõttu ei välista KÜM muude, määruses nimetatamata kriteeriumide arvestamist.

Pealtnäha viitab KÜM artikkel 5 lg-s 2 sätestatud positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumide avatud loetelu sellele, et KÜM ei adresseeri siduvate kriteeriumite puudumise kriitikat, mida 2009. aasta raamotsus ohtralt pälvis. Autori hinnangul on see nii vaid osaliselt. Teatud kitsendused ja kriteeriumide vahelised hierarhiad kangastuvad määruse teksti ning selle põhjenduspunktide lähemal vaatlemisel.

Kuigi KÜM-i põhjenduspunktis 45 rõhutatakse ühelt poolt liikmesriikide ulatuslikku kaalutusõigust otsustamaks, kas kriminaalmenetlus tuleks läbi viia teises liikmesriigis, selgitatakse samas põhjenduspunktis ühtlasi, et kannatanu, tunnistaja või muu asjaomase isiku (st mitte süüdistatava ega kahtlustatava) „isiklik, materiaalne või perekondlik olukord” ei tohi selle kaalutusõiguse teostamisel olla „otsustava tähtsusega”. See võimaldab järeldada, et teatud kriteeriumid on KÜM-i alusel jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel olemuslikult teisejärgulised. Sama põhjenduspunkt näib omistavat esimust ka kuriteo toimepanemise koha, tagajärgede ja tekkinud kahju ilmnemise koha ning kahtlustatava ja süüdistatava kodakondsus- või elukohariigi kriteeriumidele, pannes kriminaalmenetluse üleandmise taotluse saanud liikmesriigile kohustuse just neid kriteeriume menetluse üleandmise taotluse hindamisel

„esmapilgul” arvesse võtta.¹⁷³ Seda toetab tõik, et samade kriteeriumide täitmata jätmine on eraldi diskretsioonilise kriminaalmenetluse ülevõtmisest keeldumise alusena nimetatud KÜM art 12 lg 2 punktis b. Selgepiirilist kriteeriumide vahelist hierarhiat KÜM siiski eeltoodud põhjenduspunktide valguses ei sätesta, sarnanedes selliselt 2009. aasta raamotsuse regulatsioonile.

Erinevalt 2009. aasta raamotsusest on KÜM-ist võimalik välja lugeda ka piiranguid liikmesriikidele diskretsioonile positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel.

Esiteks eeldab kriminaalmenetluse üleandmise taotluse esitamine seda, et kriminaalmenetluse läbiviimine teises liikmesriigis evib paremini „tõhusa ja korrakohase õigusemõistmise” eesmärgi saavutamist (art 5 lg 1). Selle eesmärgiga kooskõlas mitteolevaid kaalutlusi (või kriteeriume) positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel seega arvesse võtta ei saa. Arvestades selle õigusmõiste laiaulatuslikkust, ei ole art 5 lg 1 mõttes lubamatuid kriteeriume ammendavalt võimalik piiritleda. Kuna „korrakohane” õigusemõistmine eeldab siiski kahtlustatava ja süüdistatava menetluspõhiõiguste järgimist, peaks viidatud säte autori hinnangul eeskätt välistama kriminaalmenetluse üleandmise olukorras, kus see võimaldaks vältida kahtlustatava või süüdistatava menetluspõhiõiguste rikkumisest tulenevaid tagajärgi taotluse esitanud riigis. Näiteks ei tohiks menetluse üleandmine põhineda üksnes soovil ühes liikmesriigis lubamatu tõendi lubatavus teises liikmesriigis saavutada. Probleem on aktuaalne, kuna Riigikohtu uuema praktika kohaselt ei ole ka Eestil üldjuhul pädevust hinnata seda, kas välisriik enda õigust tõendi kogumisel tõepoolest järgis ning tõend seeläbi Eesti kriminaalmenetluses KrMS § 65 lg 1 järgi kasutatav on, v.a juhul, kui vastupidine on üheselt tuvastatud.¹⁷⁴

Teiseks kohustab KÜM kriminaalmenetluse üleandmise taotluse esitamisele (ehk sobivaima liikmesriigi määratlemisele) eelnevalt võtma arvesse nii kahtlustatava, süüdistatava kui ka kannatanu „õigustatud huve”, rõhutades eraldi taastava õigusega seotud aspektide arvestamist

¹⁷³ Kuriteo toimepanemise kohta on esmase kriteeriumina positiivse jurisdiktsiooni konflikti lahendamiseks nimetatud õiguskirjanduses väljapakutud mudelseadustes, vt nt Böse jt (2014), lk 385.

¹⁷⁴ RKKKo 16.01.2025, nr 1-21-7384, p 25; vt selle seisukoha kohta kriitiliselt Kergandberg, E. Ameerikalikult innovaatiliste nn ANOM-i tõendite vaieldav lubatavus Eesti kriminaalmenetluses. Riigikohtu 16. jaanuari 2025. a otsus kriminaalasjas 1-21-7384 (koos kahe riigikohtuniku eriarvamusega). – Juridica 2025/3, lk 192.

(vastavalt KÜM art 6 lg 1 ja art 7 lg 1).¹⁷⁵ Mida selliste õigustatud huvidena mõista, jätab määruse tekst lahtiseks. Määruse põhjenduspunkt 33 näitlikustab kannatanu puhul õigustatud huvide kriteeriumit sellega, et kriminaalmenetluse üleandmine ei tohiks takistada kannatanul „kriminaalmenetluses tegelikult oma õigusi kasutada”. Nii võimaldab KÜM siiski põhimõtteliselt järeldada positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel teatud kriteeriumite siduvust, kuna neid ei ole võimalik põhjendamatult arvestamata jätta. Selliste kriteeriumide ulatus jääb määruse teksti põhjal ebaselgeks.

Kolmandaks kohustab määrus tagama kahtlustatavale, süüdistatavale ja kannatanule õiguse „tõhusale õiguskaitsevahendile”, kontrollimaks liikmesriikide kaalutusõiguse teostamist eelnevalt kirjeldatud kriteeriumide alusel jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel (KÜM art 7 lg 1). Vaidlustamisõigus laieneb üksnes kriminaalmenetluse ülevõtmisega nõustumise otsusele ning seda peab olema võimalik kasutada taotluse saanud liikmesriigi kohtus. Kohtuliku kontrolli ulatus on siiski võrdlemisi kitsa esemega, olles piiratud üksnes selle hindamisega, kas kriminaalmenetluse üleandmisega nõustunud liikmesriik on ilmselgelt ületanud oma kaalutusõiguse piire (KÜM art 17 lg 2). Taotluse saanud liikmesriigi kaalutusõiguse ulatus on aga määruse järgi ulatuslik (põhjenduspunkt 45).

Sarnaselt 2009. aasta raamotsusega, puudub liikmesriikidel ka KÜM-i alusel kohustus positiivset jurisdiktsioonikonflikti lahendada ning tagada kriminaalasja menetlemine selles liikmesriigis, kus see KÜM-is sätestatud kriteeriumide alusel kõige otstarbekam oleks. Nimelt tuleneb määruse põhjenduspunktist 24 üheselt, et määrus ei tohiks kohustada liikmesriike kriminaalmenetlust üle andma või selle üleandmist teiselt liikmesriigilt taotlema. Samamoodi rõhutab ka määruse põhjenduspunkt 30, et liikmesriik ei ole kohustatud kriminaalmenetluse üleandmist kaaluma ega taotlema ka siis, kui seda taotleb kahtlustatav, süüdistatav või kannatanu. Seda teesi kinnitab ka määruse art 5 lg 1, mis sätestab kriminaalmenetlust läbi viiva liikmesriigi õiguse, mitte kohustuse kriminaalmenetluse üleandmise taotluse esitamiseks ning seda ka juhul, kui kriminaalmenetluse läbiviimine oleks määruses sätestatud kriteeriumide järgi põhjendatud teises liikmesriigis.

¹⁷⁵ Seejuures tuleb nii kahtlustataval, süüdistataval kui kannatanul üldjuhul võimaldada kriminaalmenetluse üleandmise kohta arvamust avaldada ning neid tuleb kriminaalmenetluse üleandmise taotluse esitamise kavatsusest teavitada (vastavalt KÜM 6 lg 4 ja art 7 lg 3).

Olukord on esmapilgul mõnevõrra teine aga taotluse saanud liikmesriigi vaatest – kriminaalmenetluse ülevõtmisest on võimalik keelduda üksnes määruses sätestatud alustel (põhjenduspunkt 43), mis on sätestatud KÜM art 12 lg-s 1 (kohustuslikud keeldumise alused) ning lg-s 2 (diskretsioonilised keeldumise alused). Eraldi väärivad markeerimist art 12 lg 2 punktis b ja c sätestatud keeldumise alused.

Nendest esimene annab taotluse saanud liikmesriigile õiguse keelduda kriminaalmenetluse ülevõtmisest juhul, kui taotluse saanud liikmesriigi hinnangul ei ole kriminaalmenetluse ülevõtmine „tõhusa ja korrakohase õigusemõistmise“ huvides. See tähendab, et taotluse saanud liikmesriigil on võimalik kujundada omapoolne hinnang selle osas, milline liikmesriik määruses sätestatud kriteeriumide alusel kriminaalmenetluse läbiviimiseks sobivaim on ning keelduda kriminaalmenetluse ülevõtmisest, kui selleks on taotluse esitanud liikmesriik. Teine keeldumise alus on seotud kuriteo toimepanemise koha, tagajärgede ja tekkinud kahju ilmnemise koha ning kahtlustatava ja süüdistatava kodakondsus- või elukohariigi kriteeriumidega, võimaldades kriminaalmenetluse üleandmisest keelduda, kui need osundavad kriminaalmenetluse läbiviimisele taotluse esitanud liikmesriigis. Mõlemad alused on sätestatud laialt ning jätavad taotluse saanud liikmesriigile ulatusliku võimaluse kriminaalmenetluse ülevõtmisest keelduda.

Kokkuvõttes võimaldab KÜM raamotsusest erinevalt nii abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist kui ka konkreetsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist ja ennetamist. KÜM-i menetluskord taandub aga samuti suuresti liikmesriikide initsiatiivile ning nendevahelisele koostööle, sarnaselt 2009. aasta raamotsusega. Kuna KÜM sätestab jurisdiktsioonikonfliktide lahendamiseks avatud kriteeriumide loetelu, millede vahel puudub selge hierarhia, tugineb ka KÜM-i menetluskord olulisel määral liikmesriikide diskretsioonile. Nii võib ka KÜM-i menetluskorda pidada harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 vaatest problemaatiliseks. Positiivsena võib siiski välja tuua, et see diskretsioon on KÜM-i alusel teatud kaalutlusega piiratud. Nende piirangute täpne ulatus selgub aga edasises kohtupraktikas. Siiski võimaldab KÜM raamotsusest erinevalt vähemalt nii abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist kui ka konkreetsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist ja ennetamist.

2.4. Euroopa Prokuratuuri määrusel põhinev ennetamine ja lahendamine

2.4.1. Vertikaalse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine

Kuna EPPO määruse kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude¹⁷⁶ puhul on pädevus nende menetlemiseks määruse enese tekstist tulenevalt EPPO ja liikmesriikide vahel jagatud (EPPO määruse art 22 lg 1 ja põhjenduspunkt 13), ei enneta EPPO määrus seega abstraktse positiivse jurisdiktsioonikonflikti tekkimist vertikaalsel tasandil. Seevastu reguleerib määrus vertikaalsel tasandil abstraktsete positiivsete konfliktide lahendamist, sätestades EPPO ja liikmesriikide vastastikuse teavitamiskohustuse seoses kuriteo langemisega EPPO määruse kohaldamisalasse¹⁷⁷. Nimelt on liikmesriigid kohustatud EPPO-t „põhjendamatu viivitusega” informeerima EPPO-t igast kuriteost, mis viimase pädevusse langeb ning seda ka kriminaalmenetluse alustamisele eelnevalt (art 24 lg-d 1 ja 2). Sarnaselt on EPPO kohustatud liikmesriike informeerima enda pädevuse puudumisest konkreetse kuriteo suhtes ning edastama kriminaalasja liikmesriigi pädevatele asutustele (art 34 lg-d 1 ja 2). Vertikaalse tasandi abstraktse positiivse konflikti lahendamise koormis on seega sisuliselt EPPO-l, kelle otsustusest sõltub, kas kriminaalasja menetlemine jääb EPPO või liikmesriigi tasandile – vastastikune teavitamiskohustus tagab aga seda, et EPPO selle otsustuse teha võimalikult varajases etapis.

Kui abstraktse positiivse jurisdiktsioonikonflikti esinemine on vertikaalsel tasandil EPPO määrusesse sisse kirjutatud, ei ole see nii vertikaalse tasandi konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti puhul, mille tekkimist EPPO määrus mitmel moel ennetab. Esiteks välistab EPPO-poolne kriminaalmenetluse läbiviimine liikmesriikide õiguse sama teha (art 25 lg 1). Teiseks, kui liikmesriik on kriminaalmenetluse EPPO sekkumisele eelnevalt alustanud, võtab EPPO olemasoleva kriminaalmenetluse läbiviimise üle, mitte ei alusta iseseisvalt nõ paralleelset menetlust selle kõrval. Sama põhimõte kehtib kolmandaks ka vastupidises olukorras – kui EPPO edastab kriminaalasja liikmesriigile ning liikmesriik otsustab selle

¹⁷⁶ Üldistatult kuuluvad EPPO pädevusse kuuluvad liidu finantshuve kahjustavad kuriteod, mis on sätestatud direktiivis (EL) 2017/1371 (nn PIF-kuriteod). Teatud juhtudel eeldab EPPO pädevus seda, et kuritegu oleks seotud kahe või enama liikmesriigiga ning kuriteoga tekitatud kahju oleks vähemalt 10 miljonit eurot (EPPO määruse art 22 lg-d 1-4, vt ka art 25).

¹⁷⁷ Zuidema, lk 379-380.

menetlemist jätkata, kohustab määrus EPPO-t kriminaalasja menetlemise lõpetama ning täiendavate „uurimis- või süüdistusmeetmete võtmisest” hoiduma (art 34 lg 7).¹⁷⁸

Vertikaalsel tasandil on EPPO määrusel seega selge konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti tekkimist ennetav toime, pidades konkreetset positiivset jurisdiktsioonikonflikti vertikaalsel tasandil lubamatuks. Nii peaks konkreetse positiivse konflikti tekkimine vertikaalsel tasandil olema välistatud, ent seda üksnes eeldusel, et liikmesriigid EPPO otsusega kriminaalmenetluse üle võtta soostuvad. Juhuks, kui see nii ei ole ja jurisdiktsioonikonflikt eskaleerub konkreetseks¹⁷⁹, näeb määrus ette võimaluse EPPO otsustust siseriiklikult vaidlustada nii, et otsuse kriminaalmenetluse läbiviimiseks pädeva asutuse kohta teeb selleks liikmesriigi poolt pädevuse saanud „riigiasutus” (art 25 lg 6). Eestis on vastav pädevus riigi peaprokuröri¹⁸⁰. Nii näeb määrus siiski ette siduva konkreetse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise mehhanismi vertikaalsel tasandil.

2.4.2. Horisontaalse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine

EPPO-l tuleb kriminaalmenetluse alustamisel või selle ülevõtmisel võtta aluseks selle liikmesriigi õigus, mis muidu kriminaalmenetluse läbiviimiseks pädev olnuks (määruse art 26 lg 1). Olukorras, kus selliseid liikmesriike on mitu, põrkub EPPO sisuliselt kokku nõ tavapärase liikmesriikide vahelise positiivse jurisdiktsioonikonfliktiga, olles kohustatud valima, millises liikmesriigis kriminaalmenetlust läbi viia.¹⁸¹ Nii määrab EPPO otsustus ühtlasi ka selle, millise liikmesriigi materiaalõigus teole ja sellele vastavale sanktsioonile kohaldub.

Määruse art 26 lg 4 sätestab EPPO-le siduva üldpõhimõtte, mille järgi algatab ja menetleb kriminaalasja selle liikmesriigi delegaatprokurör, kus asub kuritegevuse kese (*focus of the criminal activity*). Juhul kui uuritakse mitut omavahel seotud (ja määruse kohaldamisalasse kuuluvat) kuritegu, tuleb kriminaalmenetlus viia läbi liikmesriigis, kus toime pandud

¹⁷⁸ Zuidema, lk 379.

¹⁷⁹ Nt EPPO võtab käimasoleva kriminaalmenetluse üle, ent liikmesriik sellega ei nõustu ning jätkab siseriiklikult süüteomenetluses toimingute tegemist.

¹⁸⁰ Siitam-Nyiri, lk 688. Määruse põhjenduspunkt 87 viitab, et art 25 lg 6 alusel tehtavale otsustusele tuleks kohaldada “kohtuliku kontrolli”, mistõttu on Euroopa peaprokurör pidanud Euroopa Komisjonile 2024. aastal saadetud märgukirjas sellise pädevuse andmist Horvaatia peaprokurörile EPPO määrusega vastuolus olevaks, vt Márton, lk 238.

¹⁸¹ Zuidema, lk 381; EPPO kodukorra art 39 lg-te 1 ja 3 kohaselt langetatakse vastav otsustus EPPO-siseselt asjassepuutuvate liikmesriikide delegaatprokuröride, või nende vahelise üksmeele puudumise korral Euroopa peaprokuröri poolt (Euroopa Prokuratuuri kodukord. – ELT 2021/C 22, lk 3-31).

kuritegude hulk (*bulk of the offences*) on kõige suurem. Seda, mida mõista kuritegevuse „keskmena” või mille põhjal määratleda kuritegude „hulga” suurus, määrus seejuures ei täpsusta. Õiguskirjanduses on kuritegevuse „keskmeks” peetud kohta, kus kuritegu toime pandi.¹⁸²

Piiriülese kuritegevuse puhul võib aga kuriteo toimepanemise koha kindlaksmääramine osutuda keeruliseks. Näitena võib tuua olukorra, kus kuriteo kaastäideviijad on tegutsenud erinevates liikmesriikides. Sel põhjusel näeb määruse art 26 lg 4 ette ka võimaluse eelnevalt kirjeldatud territoriaalsuse kriteeriumist kõrvale kalduda, sätestades kolm alternatiivset kriteeriumi, mida EPPO-l on võimalik positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel arvestada: kahtlustatava või süüdistatava alaline elukoht (art 26 lg 4 punkt a), kahtlustatava või süüdistatava kodakondsus (art 26 lg 4 punkt b) ning põhilise rahalise kahju tekkimise koht (art 26 lg 4 punkt c). Neid kriteeriume tuleb viidatud sätte kohaselt võtta arvesse „tähtsuse järjekorras”, mis jätab ebaselgeks, kas need kriteeriumid on omavahel hierarhias või kas art 26 lg-s 4 sätestatud üldreeglist on võimalik kõrvale kalduda ka muude kriteeriumide alusel.¹⁸³ Õiguskirjanduses on leitud, et punktides a-c sätestatud loetelu tuleb pidada suletuks¹⁸⁴ ning punkte a-c teineteisega hierarhias olevaks¹⁸⁵. Tulenevalt vajadusest arvestada ka harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 kohaldamisega, (vt ülal 1.2.3), tuleb neid seisukohti autori hinnangul pidada põhjendatuks.

Siiski ei pruugi EPPO kriminaalmenetluse algatamisel või ülevõtmisel positiivset jurisdiktsioonikonflikti lõplikult lahendada. Esiteks on EPPO alalisel kojal pädevus mitme liikmesriigiga seotud kriminaalasjas kuni süüdistuse esitamiseni jaotada kriminaalasi ümber teise liikmesriigi delegaatprokurörile (art 26 lg 5 punkt a) või jaotada kriminaalasi osadeks ning määrata igale tekkinud kriminaalasjale eraldi liikmesriigi delegaatprokurör (art 26 lg 5 punkt b). Kumbki kirjeldatud otsustus peab vastama eelnevalt käsitletud kriteeriumidele määruse art 26 lg-s 4 ning olema täiendava eeldusena „õigusemõistmise üldistes huvides”. Selle kriteeriumi

¹⁸² Panzavolta, M. Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide? – Winter, L. B. (toim). The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law 1. Springer Nature Switzerland AG 2018, lk 76; Samuti Zuidema, lk 393.

¹⁸³ Luchtman, M. Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO’s Legislative Framework. – Geelhoed, W., Erkelens, L. H., Meji, A. W. H. (toim). Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office. T.M.C Asser Press 2017, lk 158.

¹⁸⁴ Zuidema, lk 393.

¹⁸⁵ Panzavolta, lk 79.

olemust määrus ei sisusta, kuigi õiguskirjanduses on leitud, et EPPO peaks selle sisustamisel võtma arvesse ka kahtlustatava või süüdistatava huve.¹⁸⁶

Teiseks on EPPO alalisel kojal võimalik uurimise algatamisel (või ülevõtmisel) tehtud jurisdiktsioonikonflikti lahendusest kõrvale kalduda ka vahetult süüdistuse esitamisele eelnevalt. Kuigi määrus kohustab EPPO-t esitama süüdistuse üldjuhul selle liikmesriigi kohtusse, mille delegaatprokurör on kriminaalmenetlust juhtinud (ehk riigis, mille kasuks lahendati kohtueelse menetluse algatamisel või ülevõtmisel positiivne jurisdiktsioonikonflikt), on „piisavalt põhjendatud juhtudel” EPPO alalisel kojal võimalik otsustada esitada süüdistus ka mõnes teises liikmesriigis, tuginedes eelnevalt käsitletud positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumeidele (art 36 lg 3). Taaskord jääb määruse enese põhjal ebaselgeks, millised sellised „piisavalt põhjendatud” juhud on.

Põhimõtteliselt näeb EPPO määrus ka horisontaalsel tasandil positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise otsusele ette kohtuliku kontrolli, ent seda piiratud ulatuses ning üksnes siseriiklikes kohtutes. Nimelt tuleneb määruse art 42 lg-st 1, et kolmandatele isikutele tagajärgi kaasatoovatele EPPO toimingutele kohaldatakse siseriiklike kohtute kontrolli „vastavalt siseriiklikus õiguses sätestatud nõuetele ja menetlustele”. Sellisteks toiminguteks tuleb määruse põhjenduspunkti 87 järgi lugeda kõik menetlustoimingud, mis tehakse seoses „selle liikmesriigi valikuga, kelle kohtutel on pädevus süüdistust arutada”. Viidatud sätte alusel peaksid seega teoreetiliselt olema liikmesriigi kohtutes vaidlustatavad eelnevalt kirjeldatud EPPO alalise koja otsustused kriminaalmenetluse ümberjaotamiseks (art 26 lg 5 punktid a ja b) ning süüdistuse esitamiseks teises liikmesriigis (art 36 lg 3), mis võimaldavad EPPO-l uurimise kestel positiivset jurisdiktsioonikonflikti nõ teistkordselt lahendada.

Kuna määrus kirjeldatud kohtuliku kontrolli ulatust rohkem ei täpsusta, on siiski küsitav, kas kohtulik kontroll positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide (teistkordse) lahendamise otsuste üle hõlmab ka liikmesriigi kohtute pädevust hinnata määruse art 26 lg-s 4 sätestatud kriteeriumide kohaldamist.¹⁸⁷ Õiguskirjanduses on sellele küsimusele vastatud eitavalt, piiritledes kohtuliku kontrolli ulatuse üksnes sellega, kas konkreetne liikmesriik on pädev kriminaalmenetlust läbi

¹⁸⁶ Zuidema, lk 393.

¹⁸⁷ Ruggeri, S. Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor’s Office. A Human Rights Law Perspective. – Winter, L. B. (toim). The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law 1. Springer Nature Switzerland AG 2018, lk 214.

viima ja süüdistust kohtus arutama.¹⁸⁸ Vastupidisele seisukohale viitab aga määruse põhjenduspunktis 88 rõhutatud liikmesriigi kohtute õigus tugineda EPPO otsustuste üle kohtuliku kontrolli teostamisel siseriikliku õiguse kõrval ka liidu õigusele laiemalt, samuti õigus küsida Euroopa Kohtult eelotsust määruse tõlgendamisel. Euroopa Kohus on määruse art 42 lg-t 1 tõlgendanud nii, et sellega tagatava kohtuliku kontrolli eesmärk on kindlustada menetlustoimingute poolt puudutatud isikute liidu õigusest tulenevate põhiõiguste järgimine¹⁸⁹. Kuna positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumid on põhimõtteliselt põhiõigustega seotud (vt ülal 1.2.3), ei saa autori hinnangul vähemalt määruse enese põhjal kohtuliku kontrolli ulatust ka EPPO määruuses sätestatud positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumide kohaldamisele siiski välistada.

Eelnevast tulenevalt ei ennetata EPPO määrus seega abstraktseid jurisdiktsioonikonflikte horisontaalsel tasandil, kuid on suunatud neid lahendama, seeläbi ka konkreetse jurisdiktsioonikonflikti tekkimist ennetades. EPPO määrus kohustab EPPO-t positiivset jurisdiktsioonikonflikt lahendama ennekõike territoriaalsuse kriteeriumist (kuriteo toimepanemise kohast) lähtuvalt. Kuigi määrus näeb ette võimaluse arvestada positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel ka kolme täiendavat kriteeriumi, on see lubatav üksnes juhul, kui see on “nõuetekohaselt põhjendatud”, vähendades selliselt ka EPPO diskretsiooni sellest üldreeglist positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel irduda. Ühe põhilise kriteeriumi ja hierarhias olevate alternatiivide sätestamine vähendavad oluliselt EPPO kaalutusõigust horisontaalse positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel, mistõttu ei saa määrust selle osas pidada harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 valguses problemaatiliseks. Siiski tuleb harta valguses mõnevõrra problemaatiliseks pidada EPPO võimalust positiivset jurisdiktsioonikonflikti süüdistuse esitamisele eelnevalt menetluse jaotamise või teise liikmesriigi delegaatprokuröri egiidi alla suunamise teel „teistkordselt” lahendada. Seeläbi saab EPPO juba algatatud kriminaalmenetlusele kohalduvat õigust „välja vahetada” ning korduvalt muuta nii kohalduvat materiaals- kui ka menetlusõigust.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Wasmeier (2015), lk 154; Panzavolta, lk 80.

¹⁸⁹ EKo C-292/23, *EPPO (Contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, ECLI:EU:C:2025:255, p-d 70 ja 71.

¹⁹⁰ Mitsilegas, V. European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. – Maastricht Journal of European and Comparative Law 2021/ 28 (2), lk 256.

2.5. Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudelite võrdlus

Eelnev analüüs võimaldas eristada *de lege lata* nelja erinevat positiivse jurisdiktsioonikonflikti ennetamise ja lahendamise mudelit: 2009. a raamotsuse konsultatsioonipõhine mudel, valdkonnapõhiste ühtlustamismeetmete konsultatsioonipõhine mudel, KÜM-i alusel kriminaalmenetluse üleandmise taotlemisel põhinev mudel, ning EPPO otsustuse põhinev mudel. Järgnevalt tuleb analüüsida nende mudelite omavahelist vahekorda ning kujundada selle põhjal ülevaade positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise süsteemist liidu õiguses. Selle käigus on ühtlasi võimalik neid mudeleid omavahel võrrelda ning kujundada vastus magistr töö peamisele uurimisküsimusele.

Esmalt on võimalik teistest selgelt eristada EPPO määruses sätestatud jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudeleid, mis kohalduvad üksnes määruse kohaldamisalasse kuuluvate liidu finantshuve kahjustavate kuritegude puhul. Olukorras, kus EPPO peaks kriminaalmenetluse läbiviimisest loobuma ning asja liikmesriikidele edastama, ei ole EPPO eelnev otsustus positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise osas horisontaalsel tasandil liikmesriikidele siduv.¹⁹¹ Sellisel juhul on kõigi asjassepuutuvate liikmesriikide vahel jätkuvalt positiivne jurisdiktsioonikonflikt, mille lahendamiseks on neil võimalik kasutada ülejäänud mudeleid. EPPO määruses sätestatud positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudel seega liikmesriikidele ülekantav ei ole.

EPPO horisontaalse tasandi positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudelit tuleb autori hinnangul pidada harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 taustal kõige vähem problemaatiliseks. Seda põhjusel, et EPPO määrus näeb selge üldpõhimõttena ette tsentraalse kriteeriume, millest jurisdiktsioonikonflikti lahendamise lähtuda – kriminaalmenetluse läbiviimine liikmesriigis, kus kuritegu toime pandi. Alused sellest irduda ja kriminaalmenetlust mõnes muus seotud liikmesriigis läbi viia on piiratud ning EPPO määruses ammendavalt reguleeritud. Ühtlasi on määruse tasandil tagatud kohtulik kontroll EPPO otsustuse üle kriminaalmenetluse läbiviimise liikmesriiki (ja seeläbi kohalduvat õigust) muuta, kuigi selle piirid ja täpne sisu on ebaselged. Mudel on siiski siduv üksnes EPPO-le – jurisdiktsioonikonflikti omal käel lahendatavatele liikmesriikidele ei ole määruses sätestatud mudel siduv ka siis, kui selle esemeks on määruse kohaldamisalasse kuuluv kuritegu.

¹⁹¹ Zuidema, lk 381.

Piiratud kohaldamisala tõttu tuleb eristada ka valdkonnapõhistes ühtlustamismeetmetes sätestatud positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide mudelit – eelneva analüüsi tulemusel selgus, et see tuleneb terrorismi- ja rahapesuvastase võitluse direktiividest. Nende direktiivide kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul näevad direktiivid ette suletud loetelu kriteeriumidest, mida liikmesriikidel on positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel võimalik arvesse võtta: kuriteo toimepanemise koht, toimepanija kodakondsus või elukoht, kannatanu päritolu, ning kurjategija „kättesaamise“ koht. Erinevalt EPPO määrusest, ei ole selles kataloogis loetletud kriteeriumid omavahel hierarhias. Samuti on kriteeriumide sisu olemuslikult laiem – kui EPPO määruse puhul olid jurisdiktsiooni määramise kriteeriumid seotud kitsalt kuriteo enese (toimepanemise koht ja kahju tekkimise koht) või toimepanijaga (alaline elukoht või kodakondsusriik), siis direktiivides märgitud kriteeriumid on osaliselt seotud ka kannatanuga, selliselt võimalikke kriminaalmenetluse läbiviimise riikide arvu oluliselt laiendades. EPPO määrusega võrreldes suurem diskretsioon tähendab, et lähendamismeetmetel põhinev jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudel tagab vähem ettenähtavust kriminaalmenetluse läbiviimise liikmesriigi ja kohalduva õiguse osas.¹⁹² Nii on mudel ka mõnevõrra probleemsem harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 valguses. Ühtlasi ei näe direktiivid ette erisusi võimaliku kohtuliku kontrolli osas, mille standardit tuleb otsida üldise kohaldamisaladega mudelitest.

Üldise kohaldamisalaga mudeliteks tuleb lugeda nii 2009. aasta raamotsuses sätestatud konsultatsioonipõhist mudelit kui ka KÜM-ist tulenevat kriminaalmenetluse üleandmise taotlemisel põhinevat mudelit, kuna kummagi kohaldamisala ei ole ühegi (kuriteo)valdkonnaga piiritletud. Mõlemad mudelid kohalduvad autori hinnangul paralleelselt eelmainitud direktiividega, ent seda teatud erisustega.

Kuigi 2009. aasta raamotsuse ja terrori- ja rahapesuvastase võitluse direktiivide vahekorda ei ole liidu õiguse tasandil täpsustatud, reguleerib 2009. aasta raamotsus ka terrori- ja rahapesuvastase võitluse direktiivide kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul jurisdiktsioonikonflikti lahendamise menetluskorda olukorras, kus liikmesriigid lahendavad seda omavaheliste konsultatsioonide kaudu. Sellisel juhul peavad liikmesriigid nende raamotsuse menetluskorra järgi peetavatele konsultatsioonide raames võtma arvesse üksnes kummaski direktiivis sätestatud jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumeid, jäädes ilma

¹⁹² Böse jt (2014), lk 356.

võimalusest lahendada jurisdiktsioonikonflikt Eurojusti suunistest tuleneva laia kriteeriumide loetelu alusel, mida 2009. aasta raamotsus muidu ette näeks. Autori hinnangul peaks suletud kriteeriumide kataloogist lähtuma ka Eurojust, kui liikmesriigid paluvad Eurojustil vastavalt raamotsusele esitada omapoolne mittesiduv arvamus konflikti lahendamise kohta.

Sellest kangastub aga märgiline erinevus terrori- ja rahapesuvastase võitluse direktiivide kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude ning kõigi muude kuritegudega seotud positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise vahel vastavalt 2009. aasta raamotsuse konsultatsioonimenetlusele. Vastupidiselt eelmainitud direktiividele, ei piiritle 2009. aasta raamotsus õigusakti tasandil positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kriteeriumeid, jättes need täielikult avatuks ja liikmesriikide valida. Sellise erisuse jaoks aga mõistlik põhjus puudub.¹⁹³ Sarnaselt ei ole mõistlikku põhjust selleks, et eristada etappi, millisest hetkest liikmesriigid positiivset jurisdiktsioonikonflikti lahendada kohustatud on. Kui 2009. aasta raamotsus kohustab seda üldjuhul tegema alles konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti esinemisel, tuleb terrori- ja rahapesuvastase võitluse direktiividega hõlmatud kuritegude puhul seda teha juba positiivse jurisdiktsiooni abstraktsel tasandil.

Eelnevast on aga ebaselgem see, mil määral mõjutavad terrori- ja rahapesuvastase võitluse direktiivid KÜM-is sätestatud kriminaalmenetluse üleandmisel põhinevat positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise mudelit. Ennekõike on küsimus selles, kas kriminaalmenetluse üleandmise taotluse esitamisel ja selle vastuvõtmise hindamisel tuleb direktiivide kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul lähtuda direktiivides või KÜM-is sätestatud kriteeriumidest. Iseenesest teadvustab KÜM-i põhjenduspunkt 9 seda, et liidu õiguskorras esinevad konkreetseid kuriteoliike käsitlevad õigusaktid, mis sätestavad jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel arvestatavaid kriteeriume. Nende aktide ja KÜM-i vahekorra osas viitab aga põhjenduspunkt 9 üksnes sellele, et „pärast selliste õigusaktide kohast koostööd” jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel, tuleb kriminaalmenetluse üleandmisel lähtuda KÜM-is sätestatust.

Autori hinnangul viitab põhjenduspunkt sellele, et KÜM-is sätestatud jurisdiktsioonikonflikti lahendamise tingimused ei peaks liidu seadusandja soovi kohaselt asendama direktiivides sätestatud tingimusi. Nii on võimalik tõlgendus, et terrori- ja rahapesuvastase võitluse

¹⁹³ Giannakoula, lk 125.

direktiivides sätestatud kuritegude puhul ei ole võimalik jurisdiktsioonikonflikti lahendada KÜM-is sätestatud kriminaalmenetluse üleandmise taotlemise mudelit kasutades (KÜM art 5 lg-d 1 ja 2), kuna see näeb ette kohustuse kasutada teist jurisdiktsioonikonflikti lahendamise kataloogi, kui on sätestatud nendes direktiivides. Viimaste kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul tuleb seega positiivne jurisdiktsioonikonflikt lahendada direktiividele ja 2009. a raamotsusele üheaegselt tuginedes, mille järel on võimalik kriminaalmenetlus KÜM-is sätestatud korras vajadusele teisele liikmesriigile üle anda (KÜM art 5 lg 2 punkt k).

Siiski on kõigil kolmel mudelil üks fundamentaalne sarnasus – jurisdiktsioonikonflikti lahendamine eeldab igal juhul kõigi asjaomaste liikmesriikide nõusolekut, ilma milleta ei ole mudelite aluseks olevatele õigusaktidele tuginedes jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist tegelikult siduvalt tagada võimalik. Sõltumata kriteeriumidest, mida ükski mudel jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel ette näeb, on liikmesriikide diskretsioonil (ja konsensusel) põhinemine nendes mudelitesse sisse kirjutatud. See ei kehti ainsana EPPO määruse puhul, kus jurisdiktsioonikonfliktide lahendab üksnes EPPO.

Kogumis võimaldab kehtiva liidu õiguse süstematiseerimine ja tõlgendamine järeldada, et liidu õigus reguleerib abstraktsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist ning konkreetsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamist ja lahendamist, ennetamata abstraktsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist. Regulatsioonis puudub seejuures ühene kriteeriumide või põhimõtete loetelu, mille alusel positiivseid jurisdiktsioonikonflikte lahendada tuleb – kõigis asjaomastes õigusaktides on seda reguleeritud isemoodi, sh õigusakti tasandil sätestatud kriteeriumide siduvuse osas. Väljaspool EPPO määrust põhineb positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamine lõppastmes asjaomaste liikmesriikide diskretsioonil. Liikmesriikidel puudub tegelik kohustus tagada kriminaalmenetluse läbiviimine vastavate kriteeriumide järgi „parimas“ liikmesriigis. Tasub siiski jälgida, milliseks kujuneb KÜM-il põhinev jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudel praktikas määruse jõustumise järgselt.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas liidu õigus võimaldab lahendada kõiki positiivseid jurisdiktsioonikonflikte ning millised kriteeriumid ja põhimõtted kehtiv liidu selleks ette näeb. Uurimisküsimusele vastamiseks analüüsis autor jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise õiguslikku raamistikku kehtivas liidu õiguses ning kõrvutas tuvastatud liidu õigusaktidest tulenevate leitud jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise mudelitega. Järgnevalt võtab autor kokku uurimisküsimuse alaküsimuste tulemused ning seejärel töös tehtud lõppjärelduse peamise uurimisküsimuse enese kohta.

Esimese alaküsimuse raames tuvastas autor, et liikmesriikide karistusvõimu kattuvust on õigusteoreetiliselt täpne tähistada terminiga „jurisdiktsioonikonflikt“. Seda põhjusel, et liikmesriikide karistusvõimude kattuvuse puhul kattuvad üheaegselt nii nende liikmesriikide kohalduv (karistus)õigus kui ka kohtualluvus. Samas on jurisdiktsioonikonflikt enam kui üksnes kahe riigi karistusvõimu kattuvust nähtusena kirjeldav termin. Tegelikult kätkeb jurisdiktsioonikonflikt endas kvalitatiivset küsimust sellest, milline asjaomastest riikidest peaks olema (eelis)õigustatud enda karistusvõimu konkreetsel juhul teostama. Teisisõnu, millise liikmesriigi kohtualluvus ja seeläbi (karistus)õigus konkreetsele teole kohaldub. Seda põhjusel, et liidu õiguses keelab harta art-s 50 sätestatud piiriülese mõõtmega topeltmenetlemise ja -karistamise keelu põhimõtte samale teole teistkordse karistusõigusliku hinnangu andmise, kui seda on ühes liikmesriigis juba varasemalt tehtud.

Õiguslikult tuleb laialt eristada positiivseid ja negatiivseid jurisdiktsioonikonflikte. Kuigi mõlemad kätkevad endas küsimust sellest, milline liikmesriik konkreetsel juhul karistusvõimu teostama peaks, kerkivad need esile erinevates olukordades. Positiivne konflikt tekib, kui üheaegselt pädevad riigid oleksid põhimõtteliselt valmis või kohustatud sama teo suhtes karistusvõimu teostama. Negatiivne konflikt tekib aga siis, kui kumbki üheaegselt pädevatest liikmesriikidest hoidub mingil põhjusel karistusvõimu teostamisest. Eristusel on liidu õiguse mõttes sisuline tähendus, kuna kummagi konflikti lahendamine eeldab liidult erinevaid pädevusi. Käesoleva magistritöö uurimisküsimuste raamistikust tulenevalt jäid edasise analüüsi keskmesse just positiivsed jurisdiktsioonikonfliktid, elik küsimus sellest, milline konkreetsel juhul pädevatest liikmesriikidest peaks kriminaalmenetluse läbiviimiseks eelisõigustatud olema.

Positiivsed jurisdiktsioonikonfliktid võivad esineda nii abstraktselt, konkreetselt kui ka vertikaalsel ja horisontaalsel tasandil. Positiivne jurisdiktsioonikonflikt on abstraktne, kui pädevatest liikmesriikidest on kriminaalmenetlust alustanud üksnes üks liikmesriik. Juhul, kui seda on teinud aga vähemalt kaks liikmesriiki, areneb abstraktselt jurisdiktsioonist välja positiivne konkreetne jurisdiktsioonikonflikt. EPPO loomisega on abstraktsed ja konkreetsed positiivsed jurisdiktsioonikonfliktid omandanud ka vertikaalse ja horisontaalse dimensiooni. Esimesega on tegemist juhul, kui tegu langeb üheaegselt nii liikmesriigi kui ka EPPO pädevusse ning teisega siis, kui EPPO-l on võimalik kriminaalmenetlust läbi viia vähemalt kahe liikmesriigi õiguse alusel. Esimesel juhul põrkuvad liikmesriigi ja EPPO pädevus, ent teisel juhul tuleb EPPO-l tuvastada, millise liikmesriigi õiguse egiidi all kriminaalmenetlust läbi tuleks viia.

Teise alaküsimuse raames analüüsis autor liidu karistusõiguslast pädevust, tuvastamaks seda, millise õigusliku raamistiku liidu õigus positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamisele ja lahendamisele loob. Selles raamistikus tuleb laialt eristada liidu menetlusõiguslikku pädevust (ELTL art 82), materiaalõiguslikku pädevust (ELTL art 83) ning institutsionaalselt pädevust (ELTL art 85 ja art 86) karistusõiguse valdkonnas. Analüüsi tulemusel selgus, et positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise õiguslik alus tuleneb ELTL art 82 lg 1 lit b ning EPPO-ga seotud positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide puhul ELTL art 86 lg-st 3.

ELTL art 82 lg 1 lit b ei võimalda liidul ennetada positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist abstraktsel tasandil. Seda põhjusel, et ELTL art 82 lg 1 lit b ei anna liidule pädevust piirata liikmesriikide ettekirjutavat jurisdiktsiooni, elik teatud tegude kriminaliseerimist. Sama ei võimalda autori hinnangul ka ELTL art 83 lg-d 1 ja 2. Nii ei ole liidul otseselt võimalik ära hoida liikmesriikide üheaegse karistusvõimu esinemist ehk abstraktseid positiivseid jurisdiktsioonikonflikte kui selliseid. Siiski annab ELTL art 82 lg 1 lit b liidule pädevuse reguleerida liikmesriikide õigustmõistvat jurisdiktsiooni – sellisel juhul ei sekku liit liikmesriikide karistusvõimu tekkimisse, ent saab piirata reguleerida üheaegselt esinevate karistusvõimude vahet. Nii on liidul võimalik sätestada ELTL art 82 lg 1 lit b alusel täpsemad tingimused, mis seda vahet reguleeriks. Seeläbi on liit pädev abstraktseid positiivseid jurisdiktsioonikonflikte lahendama, ennetades seeläbi ka konkreetsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide tekkimist. Niisamuti on liit pädev konkreetseid jurisdiktsioonikonflikte lahendama.

Positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide õigusliku raamistiku osaks tuleb lisaks eelviidatud ELTL-i normidele pidada ka hartas sätestatud seaduslikkuse põhimõtet (harta art 49 lg 1) ning põhiõigust seaduse alusel määratud kohtule (art 47 lg 2).

Seaduslikkuse põhimõte (harta art 49 lg 1) nõuab EIK-i praktikast tulenevalt, et isikule oleks seaduse tasandil mõistlikus ulatuses ette nähtav nii karistatava teo olemus kui ka sellele vastav sanktsioon. Olukorras, kus isiku piirülese iseloomuga tegu allub aga mitme riigi karistusvõimule, ei ole isikule teo toimepanemise hetkel teada, millise (liikmes)riigi õigus tema teole kohaldub. Kuna liimesriikide kohtud kohaldavad reeglina karistusvõimu üksnes enda siseriikliku õiguse alusel, selgub teole kohalduv õigus alles siis, kui on ilmne, millise liikmesriigi kohus asja arutab. Nii on menetluslikku laadi jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise eeskirjadel vältimatu seos materiaalõigusega. Teole kohalduv õigus ei ole põhimõtteliselt ette nähtav ka siis, kui jurisdiktsioonikonflikti lahendamise eeskirjad on küll kehtestatud, ent need jätavad kriminaalmenetluse läbiviimiseks eelisõigustatud liikmesriigi määramise olulises osas sõltuma liikmesriikide diskretsioonist. Seega ei saa välistada tõlgendust, mille järgi laieneb harta art 49 lg 1 ka positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisele, eeldades nende lahendamisel vähesel määral liikmesriikide diskretsiooni.

Seaduse alusel määratud kohtu põhimõte (harta art 47 lg 2) tagab, et kohtualluvus ei põhineks avaliku võimu meelevaldsel otsusel, vaid objektiivsetel, seaduses ette nähtud ja isikule ligipääsetavatel ning ettenähtavatel kriteeriumidel. Seda on võimalik laiendada ka rahvusvahelise kohtualluvuse tasandile – nii peab ka kriminaalasjade rahvusvaheline kohtualluvus põhinema objektiivsetel kriteeriumidel ja olema isikutele ettenähtav. Selle standardi järgimiseks peaks jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise regulatsioon minimeerima liikmesriikide diskretsiooni konfliktide lahendamisel, näiteks siduvate ja omavahel hierarhias olevate kriteeriumide sätestamise teel. Kuna harta art 47 lg 2 eeldab kohtualluvuse ettenähtavust üksnes mõistlikus ulatuses, saab selline regulatsioon lubada ka kõrvalekallete tegemist.

Kolmanda alaküsimuse raames leidis autor, et kehtiv liidu õigus reguleerib jurisdiktsioonikonfliktide ennetamist ja lahendamist (i) 2009. aasta raamotsusega 2009/948/JSK, (ii) kriminaalmenetluse üleandmise määrusega (EL) 2024/3011, (iii) terrorismivastase võitluse direktiivi (EL) 2017/541 ja rahapesu vastu võitlemise direktiiviga (EL) 2018/1673, ning (iv) Euroopa Prokuratuuri määrusega (EL) 2017/1939. Nende

õigusaktide süstematiseerimisel ja tõlgendamisel kangastus neli jurisdiktsioonikonfliktide ennetamise ja lahendamise mudelit, mis positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamist erineval moel reguleerivad.

2009. aasta raamotsus 2009/948/JSK sätestab nõ konsultatsioonipõhise positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise mudeli. Raamotsuse menetluskord rakendub (kohustuslikus korras) üksnes konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti esinemise korral, kui kaks või enam paralleelselt kriminaalmenetlust on sama teo suhtes juba algatatud. Raamotsuse menetluskorra järgi peavad liikmesriigid positiivse jurisdiktsioonikonflikti ilmnemisel pidama selle lahendamiseks omavahelisi konsultatsioone, paludes vajadusel soovitusliku loomuga otsust Eurojustilt. Raamotsus ei sätesta siduvaid kriteeriumeid või põhimõtteid, mida nende konsultatsioonide käigus arvestada, vaid üksnes soovitab lähtuda Eurojusti väljatöötatud suunistes märgitud lahtisest ja avarast kriteeriumide loetlust. Raamotsuse menetluskord ei taga seejuures õiguslikult siduvat tulemust – ükski liikmesriik ei ole konsultatsioonide tulemusel kohustatud kriminaalmenetluse läbiviimisest loobuma. Nii eeldab raamotsuse alusel jurisdiktsioonikonflikti lahendamine igal juhul asjaomaste liikmesriikide konsensust, põhinemata ühelgi kindlal kriteeriumil või kaalutlusel.

Konsultatsioonipõhise mudeliga sarnane, kuid siiski eraldiseisev menetluskord tuleneb kahest direktiivist: terrorismivastase võitluse direktiiv (EL) 2017/541 ja rahapesu vastu võitlemise direktiiv (EL) 2018/1673. Kuigi direktiivid viitavad nende kohaldamisalasse kuuluvate kuritegude puhul raamotsuse 2009. aasta raamotsuse menetluskorrale, näevad need ette oluliselt kitsama ja suletud loetelu kriteeriumidest, mida konsulteerivatel liikmesriikidel on võimalik jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel arvesse võtta: kuriteo toimepanemise koht, toimepanija kodakondsus või elukoht, kuriteo ohvrite päritolu ning toimepanija „kättesaamise“ koht. Omavahelisse hierarhiasse aga direktiivid neid kriteeriume ei paiguta. Erinevalt 2009. aasta raamotsusest, kohaldub direktiivide menetluskord (kohustuslikult) juba abstraktse positiivse jurisdiktsioonikonflikti esinemise korral. Muus osas on menetluskord siiski sama, nagu raamotsuse 2009. aasta raamotsuse puhul, eeldades lõppastmes positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamiseks asjaomaste liikmesriikide konsensust.

Kriminaalmenetluse üleandmise määrusest tuleneb positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamise mudel, mis põhineb teisele liikmesriigile esitataval kriminaalmenetluse ülevõtmise taotlusel – määrus võimaldab liikmesriigil taotleda kriminaalmenetluse üleandmist

teisele liikmesriigile, kui see aitab paremini saavutada tõhusa ja korrakohase õigusemõistmise eesmärgi. Sellist taotlust on võimalik esitada juba abstraktse jurisdiktsioonikonflikti esinemise korral. Määrus laiatulasliku, kuid siiski avatud loetelu kriteeriumidest, mille alusel hinnata, kas kriminaalmenetluse läbiviimine oleks põhjendatud teises liikmesriigis – esile on toodud mh territoriaalsust, süüdistatava või kahtlustatavaga seonduvaid asjaolusid, menetluse läbiviimise otstarbekusega seotud asjaolusid, karistuse kandmise ja täideviimisega seotud asjaolusid ning kannatanu(te)ga seotud asjaolusid.

Erinevalt eelnevalt käsitletud mudelitest, piirab KÜM siiski teatud määral positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamiseks kasutatavate kriteeriumite avatust – menetluse üleandmine teisele liikmesriigile peab teenima „tõhusat ja korrakohast“ õigusemõistmist. See tähendab, et positiivset jurisdiktsioonikonflikti ei saa menetluse üleandmise taotluse teel lahendada nii, et võetaks arvesse kaalutlusi, mis on seotud kahtlustatava või süüdistatava põhiõiguste rikkumisest tekkivate õiguslike tagajärgede vältimisega. Sarnaselt eelnevate mudelitega, on ka KÜM-i regulatsiooni puhul siiski küsitav selle täielik kooskõla hartas sätestatud seaduslikkuse ja seaduse alusel määratud kohtu põhimõtetega.

Siiski esineb ka KÜM-i puhul lõppastmes sama fundamentaalne probleem, nagu eelnevate mudelite puhul. Nimelt ei ole ükski liikmesriik kohustatud menetlust üle andma, isegi kui see KÜM-i tingimuste järgi põhjendatud oleks. Samuti on taotluse saanud liikmesriigil lai kaalutusõigus kriminaalmenetluse ülevõtmisest keelduda, mis kohtulikule kontrollile ei allu. Järelduvalt eeldab ka KÜM-i menetluskord positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamisel teatud määral liikmesriikide koostööd ja konsensususe saavutamist, kuigi mõnevõrra piiratumalt.

Euroopa Prokuratuuri määrus sätestab eraldi tingimused, millest Euroopa Prokuratuur peab positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamisel lähtuma. Määruse järgi on Euroopa Prokuratuuri pädevusse kuuluvate kuritegude puhul neid eelisjärjekorras õigustatud menetlema Euroopa Prokuratuur ning liikmesriigid on kohustatud Euroopa Prokuratuuri viimase pädevusele viitavatest asjaoludest teavitama – nii on määrus selgelt lahendanud abstraktse positiivse konflikti vertikaalsel tasandil ning ennetanud selle ülekasvamist konkreetsest positiivseks konfliktiks. Lahendades horisontaalse tasandi positiivset jurisdiktsioonikonflikti, peab Euroopa Prokuratuur lähtuma üldreeglist, mille järgi viiakse kriminaalmenetlus läbi liikmesriigis, kus asub kuritegevuse „kese“ (ehk kuriteo toimepanemise koht). Määrus

võimaldab sellest põhjendatud juhtudel kõrvale kalduda kolmele omavahel hierarhias olevale kriteeriumile tuginedes: kahtlustatava elukoht, kahtlustatava kodakondsus või kahju tekkimise koht. Niivõrd selge ja hierarhiapõhine kriteeriumide loetelu on selgelt harta art 49 lg 1 ja art 47 lg 2 valguses kõige vähem problemaatiline. Tuleb siiski arvestada, et Euroopa Prokuratuur saab menetluse käigus oma otsust muuta (nt jaotada asi ümber või esitada süüdistus teises liikmesriigis), kui see on „õigusemõistmise huvides“. Kuigi sellised otsused on põhimõtteliselt kohtus vaidlustatavad, on kontroll piiratud ega pruugi hõlmata kriteeriumide sisulist hindamist.

Kogumis puuduvad liidu õiguses seadusandlikud meetmed abstraktsete positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide ennetamiseks, elik liikmesriikide karistusõigusliku kattuvuse täielikuks ennetamiseks. Küll aga on liidu õiguses meetmeid, mis liikmesriikide kattuvat karistusõigusliku jurisdiktsiooni käsitlevad, seda nii olukorras, kus ainult üks liikmesriik on kriminaalmenetluse alustanud (abstraktse positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine ja konkreetse positiivse jurisdiktsioonikonflikti ennetamine) kui ka siis, kui kaks või enam liikmesriiki on sama teo suhtes kriminaalmenetluse algatanud (konkreetses positiivse jurisdiktsioonikonflikti lahendamine). Vastav regulatsioon on aga liidu karistusõiguses fragmenteeritud ega põhine ühtsetel kriteeriumidel või põhimõtetel – 2009. aasta raamotsus ei sätesta selliseid kriteeriumeid üldse, KÜM sätestab ulatusliku, ent avaliku kriteeriumide loetelu, ning terrorismi- ja rahapesu vastase võitluse direktiivid ja EPPO määrus sätestavad lühida siduva kriteeriumide loetelu. Väljaspool EPPO määrust põhineb positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamine lõppastmes asjaomaste liikmesriikide diskretsioonil, kuna ükski ülejäänud kolmest mudelist ei kohusta liikmesriike tegelikult positiivset jurisdiktsioonikonflikti vastava õigusakti alusel lahendama enne, kui üks neist jõuab *ne bis in idem* põhimõttele vastava „lõpliku“ karistusõigusliku hinnangu anda. Niivõrd killustunud regulatsiooni jaoks puudub aga mõistlik põhjendus puudub. KÜM-i kehtestamine avab siiski Euroopa Kohtule võimaluse positiivsete jurisdiktsioonikonfliktide lahendamise kohtupraktikat kujundada ning liidu õigust selle osas edasi arendada.

MECHANISMS FOR THE PREVENTION AND RESOLUTION OF JURISDICTIONAL CONFLICTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS BETWEEN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

Due to the “deteriorating” state of the international world order, the European Commission has begun heavily prioritizing the security policy of the European Union (EU), a staple of which is the goal of constituting an area of freedom, security and justice (AFSJ) in the EU, as laid down in article 67 (1) of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU). As part ensuring the existence of the AFSJ, the EU has further endeavoured to guarantee a high level of security throughout the entirety of the EU (TFEU art. 67 (3)). The EU does this by, *inter alia*, approximating the material penal law of the member states, ensuring the criminalization of certain activities (TFEU art 83 (1) and (2)). Such measures often obligate member states to expand their criminal jurisdiction extra-territorially, to include crimes committed outside of the member states’ own territory. Combined with ever-expanding cross-border nature of criminal activities, as well as the free movement of goods and persons inside the EU, an overlap of criminal jurisdictions has become a regular occurrence in EU law.

Though not problematic in and of itself, the overlap of criminal jurisdictions becomes an issue due to the concept of *ne bis in idem*, which is laid down in article 50 of the European charter for human rights (CFR). Said principle prohibits a person being tried or punished for an offence for they have already been finally acquitted or convicted by a member state. This means that within the EU, cross-border crimes can ultimately only be resolved by a singular member state. Consequently, only the penal law of one member state shall ultimately apply to any given crime, and only the courts of one member state shall ultimately have the jurisdiction to assess any given crime. This poses a fundamental question for the member states on how to determine, which member state should have the priority to do so.

In legal theory, this concept is referred to as a “conflict of jurisdiction”, with the “conflict” arising from the fact that only one member state shall be able to exercise its *ius puniendi*. Said conflict must be materially differentiated from just an overlap of criminal jurisdictions. In criminal matters, this conflict includes all three facets of the concept of jurisdiction. Since member states are bound to apply their own penal law, there exists a conflict between the

jurisdiction to prescribe, the jurisdiction to adjudicate and the jurisdiction to enforce, with the latter two seldom being differentiated in relevant legal literature.

Furthermore, “negative” and “positive” conflicts of jurisdictions must be differentiated. A positive conflict of jurisdiction occurs when two or more member states have criminal jurisdiction regarding the same crime, with the issue at hand being to determine, which of such member states should have priority in conducting the criminal proceedings. A negative conflict of jurisdiction, on the other hand, refers to situations, where two or more member state possess jurisdiction, but refuse to exercise it, or could establish criminal jurisdiction, but have not yet done so. Negative conflicts of jurisdiction are not, however, merely the opposite of positive ones. In fact, they refer to a fundamentally different approach of EU competences, wherein the EU must have competence to force member states to establish and exercise jurisdiction.

This thesis honed in on the aforementioned positive conflicts of jurisdiction. The aim of the thesis was to study existing EU legislature and determine, how EU law approaches resolving positive conflicts of jurisdiction, and which criteria or principles apply therein. In order to do so, the concept of positive conflicts of jurisdiction was explored first, in order to map out the forms in which they manifest in. Secondly, the legal competences of the EU were explored, so as to determine, whether the EU has competence to resolve all types of positive conflicts of jurisdiction. Then, the existing EU legislature was studied, and the existing models for resolving positive conflicts of jurisdiction were determined. This analysis also included the comparison of such models, as well as exploring their shortcomings both practically and within the CFR. The results of this analysis shall now be detailed.

First, positive conflicts of jurisdiction can manifest in the abstract and the concrete. The conflicts is abstract, when two or more member states have jurisdiction over a crime, but only one of them, or none of them have begun to exercise it. The abstracts conflict could therefore also be described more as a conflict between the descriptive jurisdictions of the member states. A positive conflict of jurisdiction becomes concrete, when two or more member states have begun to exercise their respective criminal jurisdictions regarding the same crime. This distinction is important, since different competences of the EU are needed to resolve these conflicts. For instance, abstract conflicts of jurisdiction can only be prevented by the EU having competence to limit the prescriptive jurisdiction of the member states.

With the establishment of the European Prosecutor's Office (EPPO), positive conflicts of jurisdiction also have a vertical and horizontal level. The first is relevant in situations, where both the EPPO and one or more member states have jurisdiction over a crime. In this case it must be determined, whether jurisdiction shall be exercised by EPPO or a member state. Since EPPO can conduct criminal proceedings only through one member state, the EPPO is also faced with a positive conflict of jurisdiction, when deciding, which member state it will use to do so. This is referred to as a horizontal conflict of jurisdiction.

Secondly, it was determined that EU law gives the EU competence to resolve abstract conflicts of jurisdiction, as well as prevent and resolve concrete conflicts of jurisdiction under article 82 (1) (b) TFEU, which states that the EU "shall adopt measures to prevent and settle conflicts of jurisdiction between Member States". However, since article 82 (1)(b) TFEU is part of the EU's procedural competences, it does not grant the EU competence to prevent abstract positive conflicts of jurisdiction from occurring entirely, as it does not allow the prescriptive jurisdiction of the member states to be limited. It must be noted, that some legal scholars, namely M. Böse, have reached the opposite conclusion. Another relevant legal provision is article 86 (3) TFEU, which refers to establishing "rules of procedure" for EPPO. This provision grants the EU competence to resolve vertical and horizontal conflicts regarding EPPO. Although resolving and preventing conflicts of jurisdiction is directly mentioned in article 85 (1)(c) TFEU, the provision only grants the EU competence to include Eurojust in resolving and preventing conflicts of jurisdiction, not to delegate the competence of creating such regulation to Eurojust. Finally, article 83 (1) and (2), which gives the EU competence to approximate material penal law of the member states, is not a legal basis for adopting measures to prevent and resolve conflicts of jurisdiction.

Resolving and preventing conflicts of jurisdiction under any legislative measures must also adhere to other primary EU law, including the CFR. According to many legal scholars, the legality principle (article 49 (1) CFR) and the right to a tribunal established by law (article 47 (2) CFR) must also be considered. Though debated, many scholars have put forward the argument, that said provisions ultimately require any measures resolving conflicts of jurisdiction to not be of arbitrary nature, and reduce the amount of discretion member states have. The application of said principles is debatable, and as of the writing of this thesis, no corresponding CJEU case law exists. However, these principles cannot be cast aside either.

Thirdly, four different models of preventing and resolving positive conflicts of jurisdiction were determined, based on (i) framework decision 2009/948/JSK, (ii) directives (EU) 2017/541 on combating terrorism and directives (EU) 2018/1673 on combating money laundering, (iii) the regulation on the transfer of criminal proceedings (EU) 2024/3011, and finally the (iv) EPPO regulation (EU) 2017/1939. By systematising these legal instruments, four models for the prevention and resolution of jurisdictional conflicts emerged, each regulating the resolution of positive conflicts of jurisdiction in a different manner. These will now be outlined, and a conclusion to the main goal of the thesis will be drawn.

Under framework decision 2009/948/JSK, positive conflicts of jurisdiction are resolved based on mandatory consultations between the member states – should the member states discover the existence of parallel proceedings for any given crime (i.e the existence of a concrete conflict of jurisdiction), they must initiate consultations to resolve such conflicts of jurisdiction. However, the framework decision does not obligate member states to actually reach an agreement with said consultations, clearly stating in its recitals, that no member state should be obligated to forego its right to conduct criminal proceedings. Though the framework decision allows member states to refer the matter to Eurojust, the latter can only issue a non-binding suggestion. The framework decision does not supply any binding criteria, which the member states are to use when resolving a positive conflict of jurisdiction, although a reference is made to non-binding guidelines issued by Eurojust. Resolution therefore depends entirely on inter-state consensus, which has been criticized by many legal scholars. Furthermore, concerns *vis-à-vis* abiding by the legality principle and the right to a tribunal established by law arise.

A related but more structured consultation mechanism appears in directive (EU) 2017/541 on combating terrorism and directive (EU) 2018/1673 on combating money laundering. These directives largely incorporate the mechanism of the framework decision but introduce a closed list of criteria to be used when resolving the conflict: the place of commission of the offence, the offender's nationality or residence, the origin of the victims, and the place where the offender was found. Unlike the framework decision, the directives obligate member states to resolve conflicts of jurisdiction at the stage of an abstract positive conflict of jurisdiction, before multiple proceedings have necessarily been opened. Still, the directives ultimately rely on reaching an agreement between the member states. Because of this, the same critiques have been applied to the directives as with the framework decision, raising issues with the legality principle and the right to a tribunal established by law as well.

As of February 2027, regulation (EU) 2024/3011 on the transfer of criminal proceedings shall be introduced to EU law. This regulation establishes transfer-request model for the resolution of positive conflicts of jurisdiction, allowing one member state to request another to take over proceedings where doing so would better serve the objective of effective and proper administration of justice. This request can be made in the stage of an abstract conflict of jurisdiction. The regulation provides an extensive list of criteria to be used in order to determine whether another member state would be better-suited to conduct criminal proceedings, e.g. territoriality, links to the suspect or accused, procedural efficiency, enforcement considerations, and victims' interests. However, this list is ultimately non-binding. Still, the regulation does limit the discretion of the member states to some degree. The standard of "effective and proper administration of justice" should exclude certain considerations, such as avoiding consequences linked to fundamental rights violations, from being considered. Finally, the same fundamental issue presents itself here as well – no member state is obliged to transfer proceedings, and the requested state retains broad discretion to refuse from accepting a transfer request. This is true even if under the regulation's criteria, the criminal proceedings would be better-suited in another member state. Thus, co-operation and a wide discretion remain central tenets.

For crimes in the scope of the EPPO regulation, the EPPO regulation (EU) 2017/1939 adopts a very strict criteria-based model, in stark contrast to the above. As for vertical positive conflicts of jurisdiction, the EPPO regulation is clear – the EPPO has priority to prosecute, and member states must notify EPPO of the opportunity to do so. This largely resolves abstract vertical conflicts between national authorities and the EPPO, thus preventing them from becoming concrete conflicts. For the horizontal conflict, wherein EPPO must choose through which member state to conduct criminal proceedings, a single general rule applies. Proceedings should take place where the centre of criminal activity is located, normally the place of commission (article 26 (4)). Departure from this rule is permitted only on the basis of three hierarchically ordered criteria and only if the derogation is duly justified: the suspect's residence, nationality, or the place where the main financial damage occurred (article 26 (4)). However, the EPPO may later reallocate a case in the interests of justice, and judicial review of such decisions is limited. The EPPO regulation therefore introduces strict number of criteria for the preventing and resolving positive conflicts of jurisdiction. As such, it is the least problematic in the context of the legality principle and the right to a tribunal established by law.

Based on the above, the following conclusion can be made. EU legislation currently addresses only preventing and resolving concrete positive conflicts of jurisdiction, as well as resolving abstract positive conflicts of jurisdiction. It should be surmised, that the EU lacks legislative measures to prevent abstract positive conflicts of jurisdiction from occurring. Besides, legislative practice under articles 83 (1) and (2) TFEU has been of the opposite nature, only expanding the extra-territorial jurisdiction of the member states and causing an increase in overlapping jurisdictions as a consequence thereof.

While various legislative instruments address preventing and resolving positive conflicts of jurisdiction, the system overall remains fragmented and normatively inconsistent. The criteria to be used in determining the member state to conduct criminal proceedings vary significantly across the legislative models: there are none in the 2009 Framework Decision, a wide but ultimately non-binding list of criteria under the transfer of proceedings regulation, while a tight binding list of criteria is introduced under the directives combating terrorism and money laundering, as well as the EPPO Regulation. Outside the EPPO regulation, the resolution of positive conflicts of jurisdiction largely remains dependent on the co-operation and discretion of the member states, as none of the other three models obligate the positive conflicts of jurisdiction to be resolved prior to a final decision triggering the *ne bis in idem* principle being rendered. Such fragmentation and inconsistency between the models lacks a convincing justification. This is especially true when comparing the above to the corresponding legislature in civil matters, where extensive regulations have been introduced for determining both jurisdiction and applicable law. To conclude, with the exception of the EPPO regulation, EU law currently lacks a set of cohesive rules for the prevention and resolving of positive conflicts of jurisdiction, with the existing rules leaving room for discretion and not obligating the member states to actually reaching a conclusion. It remains to be seen, whether the case law of the CJEU will address this in the future, based on the newly-introduced regulation for the transfer of criminal proceedings.

Keywords: criminal procedure, European Union law, jurisdiction of court, international law

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Allikmets, M. Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses – kohtupraktika analüüs. Magistritöö. Juhendaja Jaan Ginter. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
2. Ambos, K. Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht, Rechtshilfe. 5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München: C.H. Beck 2018.
3. Asp, P. jt. A Manifesto on European Criminal Procedure Law. European Criminal Policy Initiative. – Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 11/2013.
4. Asp, P. The Procedural Criminal Law Cooperation of the EU. Stockholm Faculty of Law Research Paper Series no 6. Stockholm 2016.
5. Asp, P. The Substantive Criminal Law Competence of the EU. Skrifter utgivna av juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Juridiska Fakultetens Skriftserie nr 79. Stockholm 2012.
6. Blanke, H.-J., Mangliameli, S. (toim). Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89. Springer Commentaries on International and European Law 2021.
7. Brown, D. K., Turner, J. I., Weisser, B. The Oxford Handbook of Criminal Process. New York: Oxford University Press 2019.
8. Böse, M. EU Substantive Criminal Law and Jurisdiction Clauses: Claiming Jurisdiction to Fight Impunity? – Marin, L., Montaldo, S. (toim). The Fight Against Impunity in EU Law. Oxford: Hart Publishing 2020.
9. Böse, M., Meyer, F., Schneider, A. (toim.). Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Volume I: National Reports and Comparative Analysis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2013.
10. Böse, M., Meyer, F., Schneider, A. (toim.). Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Volume II: Rights, Principles and Model Rules. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2014.
11. Caeiro, P. Jurisdiction in criminal matters in the EU: negative and positive conflicts, and beyond. – Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2010/93, No 4.
12. Giannakoula, A. Impunity and Conflicts of Jurisdiction within the EU: The Role of Eurojust and Challenges for Fundamental Rights. – Marin, L., Montaldo, S. (toim). The Fight Against Impunity in EU Law. Oxford: Hart Publishing 2020.

13. Kafaia-Gbandi, M. Addressing the Problems of Jurisdictional Conflicts in Criminal Matters within the EU. – *EuCrim* 2020/15 (3).
14. Kergandberg, E. Ameerikalikult innovaatiliste nn ANOM-i tõendite vaieldav lubatavus Eesti kriminaalmenetluses. Riigikohtu 16. jaanuari 2025. a otsus kriminaalasjas 1-21-7384 (koos kahe riigikohtuniku eriarvamusega). – *Juridica* 2025/3.
15. Kergandberg, E., Pikamäe, P. (koost). Kriminaalmenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2012.
16. Klip, A. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. 3rd edition. Intersentia 2016.
17. Kärner, M. Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law. – *New Journal of European Criminal Law* 2022/13 (1).
18. Lagen, L. (toim). Venemaa sabotaažikampaania on Euroopas ulatuslik. Enim sihitakse Eestit ja Poolat. – Delfi 18.12.2025. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120424491/video-venemaa-sabotaazikampaania-on-euroopas-ulatuslik-enim-sihitakse-eestit-ja-poolat> (19.04.2026).
19. Lauri, V. Norman Aas: Eesti peaks Estlink 2 lõhkumise kriminaalasja Soomelt üle võtma. – Eesti Rahvusringhääling 16.10.2025. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609830420/norman-aas-eesti-peak-estlink-2-lohkumise-kriminaalasja-soomelt-ule-votma> (19.04.2026).
20. López, A. H. *Conflicts of Criminal Jurisdiction and Transfer of Proceedings in the EU. Comparative, European and International Criminal Justice* 3. Springer Nature Switzerland AG and G. Giappichelli Editore 2022.
21. Luchtman, M. Choice of forum and the prosecution of cross-border crime in the European Union. – *Utrecht Law Review* 2011/7 (1).
22. Luchtman, M. Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework. – Geelhoed, W., Erkelens, L. H., Meji, A. W. H. (toim). *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. T.M.C Asser Press 2017.
23. Lutterus, H. Riigi eksterritoriaalne jurisdiktsioon ja selle ulatus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Magistritöö. Juhendaja Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2019.
24. Lõhmus, U. *Põhiõigused kriminaalmenetluses*. Tallinn: Kirjastus Juura 2019.
25. Lõhmus, U., Ernits, M. (toim). *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/> (19.04.2026).

26. Márton, B. History Repeats Itself: Resolving Conflicts of Competence in EPPO Cases. Reflections on the Beroš and Ayuso Cases. – *EuCrim* 2025/20 (3).
27. Meidla, K. Kriminaalmenetluse ülevõtmine ja üleandmine kriminaalmenetlusealases rahvusvahelises koostöös. Magistritöö. Juhendajad Piret Paukštys, Rauno Kiris ja Jaan Ginter. Tallinn: Tartu Ülikool 2021.
28. Mitsilegas, V. *EU Criminal Law After Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Oxford: Hart Publishing 2016.
29. Mitsilegas, V. *EU Criminal Law. Second Edition*. Oxford: Hart Publishing 2022.
30. Mitsilegas, V. European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2021/ 28 (2).
31. Ninaste, M. Ne Bis In Idem põhimõtte Euroopa Liidu õiguses ja Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsioonis. Magistritöö. Juhendajad Priit Pikamäe ja Jaan Sootak. Tartu: Tartu Ülikool 2014.
32. Paiusco, S. Nullum Crimen Sine Lege, the European Convention on Human Rights and the Foreseeability of the Law. *Schriften zum Internationalen und Europäischen Strafrecht*, Band 55. Baden-Baden: Nomos 2021.
33. Panayides, P. Conflicts of Jurisdiction In Criminal Proceedings: Analysis and Possible Improvements to the EU Legal Framework. – *Revue Internationale de Droit Pénal* 2006/1 (Vol. 77).
34. Panzavolta. M. Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide? – Winter, L. B. (toim). *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law* 1. Springer Nature Switzerland AG 2018.
35. Parlato, L. Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens. – Rafaraci, T., Belfiore, R. (toim). *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*. Springer Nature Switzerland AG 2019.
36. Parmas, A., Sootak, J. Estland. – Sinn, A. (Hg). *Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender Kriminalität. Conflicts of jurisdiction in cross-border crime situations: a comparative law study on international criminal law*. Göttingen : V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2012.
37. Paulesu., P. P. Ne bis in idem and Conflicts of Jurisdiction. – Kostoris, R. E. (toim). *Handbook of European Criminal Procedure*. Springer International Publishing AG 2018.

38. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law. Fifth Edition. Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law. Oxford University Press 2023.
39. Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (toim). The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Second Edition. Oxford: Bloomsbury Publishing 2021.
40. Pikamäe, P. Karistusõiguse üldosa: Karistusseadus. Süütegu. Sanktsioonisüsteem. Tartu: Kirjastus Juura 2025.
41. Ruggeri, S. Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective. – Winter, L. B. (toim). The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead. Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law 1. Springer Nature Switzerland AG 2018.
42. Ruuda, L. Pühapäevahommikune narkoäri minu kodumetsas. – Levila 2026/03. Arvutivõrgus: <https://www.levila.ee/tekstid/puhapaevahommikune-narkoari-minu-kodumetsas> (19.04.2026).
43. Satzger, H. International and European Criminal Law. Second Edition. C. H. Beck 2017.
44. Schomburg, W., Suominen-Picht, I. Verbot der mehrfachen Strafverfolgung, Kompetenzkonflikte und Verfahrenstransfer. – Neue Juristische Wochenschrift 2012/65 (17).
45. Siitam-Nyiri, K. Euroopa Prokuratuur – uus lüli kriminaalmenetluses. – Juridica 2024/9-10.
46. Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tartu: Juura Kirjastus 2018.
47. Zimmermann, F. Conflicts of Criminal Jurisdiction in the European Union. – Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice. 2015/3 (1).
48. Zuidema, A. To which prosecution service? Analyzing the way the Union resolves conflicts of criminal jurisdiction. – New Journal of European Criminal Law 2023/ 14 (3).
49. Thorhauer, N. I. Conflicts of Jurisdiction in Cross-Border Criminal Cases in the Area of Freedom, Security, and Justice: Risks and Opportunities from an Individual Rights-Oriented Perspective. – New Journal of European Criminal Law 2015/6 (1).
50. Thorhauer, N. I. Jurisdiktionskonflikte im Rahmen transnationaler Kriminalität. Zur Koordination der Strafgewalten über natürliche Personen und Unternehmen in der Europäischen Union. Studien zum Strafrecht, Band 96. Baden-Baden: Nomos 2019.
51. Truu, M. The European Court of Human Rights and the Principle of Foreseeability (Lex Certa and Stricta). – Juridica International 31/2022.
52. Wahl, T. Regulation on the Transfer of Criminal Proceedings Published. – EuCrim 2024/4.

53. Wasmeier, M. The Choice of Forum by the European Public Prosecutor. – Erkelens, L. H., Meji, A. W. H., Pawlik, M. (toim). The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon? T.M.C Asser Press 2015.
54. Wasmeier, M. The Legal Basis for Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in the TFEU. – Ligeti, K. jt. (toim). Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in EU Criminal Law: A European Law Institute Instrument. Oxford University Press 2018.
55. Wieczorek, I. The Legitimacy of EU Criminal Law. Oxford: Bloomsbury Publishing 2020.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

56. Eesti Vabariigi ja Poola Vabariigi vaheline leping õigusabi osutamise ja õigussuhete kohta tsiviil-, töö- ning kriminaalasjades. – RT II 1999, 4, 22.
57. Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi õigusabi ja õigussuhete leping. – RT II 1993, 6, 5.
58. Euroopa Liidu Lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 1-388.
59. Euroopa Liidu põhiõiguste harta konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 389-405.
60. Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 1-388.
61. Euroopa Prokuratuuri kodukord. – ELT 2021/C 22, lk 3-31.
62. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
63. Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.
64. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.
65. Schengeni lepingu rakendamise 19. juuni 1990. aasta konventsioon. – ELT L 239, 22.09.2000, lk 130-132.
66. 5. juuli 2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil, ELT L 198, lk 29-41.
67. 10. novembri 1997 Amsterdamis leping, millega muudetakse Euroopa Liidu Lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte, EÜT C 340, lk 1-144.
68. 11. juuli 2007 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) 864/2007, lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma II”), ELT L 199, lk 40-49.
69. 12. detsembri 2012 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 1215/2012, kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud), ELT L 351, lk 1-32.

70. 12. oktoobri 2017 nõukogu määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, ELT L 283, lk 1-71.
71. 13. detsembri 2011 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK, ELT L 335, lk 1-14.
72. 14. novembri 2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1727, Euroopa Liidu Kriminaalõiguselase Koostöö Ameti (Eurojust) kohta ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2002/187/JSK, ELT L 295, lk 138-183.
73. 15. märtsi 2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK, ELT L 88, lk 6-21.
74. 16. aprilli 2014 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv), ELT L 173, lk 179-189.
75. 17. juuni 2008 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) 593/2008, lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I”), ELT L 177, lk 6-16.
76. 23. oktoobri 2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil, ELT L 284, lk 22-30.
77. 24. oktoobri 2008 Nõukogu raamotsus 2008/841/JSK organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse kohta, ELT L 300, lk 42-45.
78. 25. juuni 2019 Nõukogu määrus (EL) 2019/1111, mis käsitleb kohtualluvust, abieluasjade ja vanemliku vastutusega seotud kohtuasjades tehtud lahendite tunnustamist ja täitmist ning rahvusvahelisi lapserööve (uuesti sõnastatud), ELT L 178, lk 1-115.
79. 27. novembri 2024 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/3011, mis käsitleb kriminaalmenetluse üleandmist, ELT L 3011, lk 1.
80. 30. novembri 2009 Nõukogu raamotsus 2009/948/JSK, kohtualluvuskonfliktide vältimise ja lahendamise kohta kriminaalmenetluses, ELT L 328, lk 42-47.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

81. EIKo 14307/88, *Kokkinakis vs. Kreeka*.
82. EIKo 17214/05, 20329/05, 42112/04, *Savino vs. Itaalia*.
83. EIKo 20166/92, *S. W. vs. Ühendkuningriik*.
84. EIKo 21722/11, *Volkov vs. Ukraina*.

85. EIKo 42931/10, *Camilleri vs. Malta*.
86. EKo C-292/23, *EPPO (Contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, ECLI:EU:C:2025:255.
87. EKo C-436/04, *Leopold Henri Van Esbroeck*, ECLI:EU:C:2006:165.
88. EKo C-533/07, *Falco Privatstiftung, Thomas Rabitsch versus Gisela Weller-Lindhorst*, ECLI:EU:C:2009:257.
89. EK C-712/25, *Rastoshev*, ECLI:EU:C:2026:101, kohtujurist M. C. Sanchez-Bordona ettepanek.
90. RKKKo 1-21-7384.

MUUD ALLIKAD

91. Eesti Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahelise Eesti Vabariigis Rootsi Kuningriigi vanglakaristuste täideviimise kokkuleppe ratifitseerimise seadus 682 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2b20b36b-00e5-4a4b-b6af-263de4ff65d2/eesti-vabariigi-ja-rootsi-kuningriigi-vahelise-eesti-vabariigis-rootsi-kuningriigi-vanglakaristuste-taideviimise-kokkuleppe-ratifitseerimise-seaduse-eelnou-682-se-i/> (19.04.2026).
92. Eurojust. Eurojust News. Issue No. 14 – January 2016. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-news-issue14-2016-01-en.pdf> (19.04.2026).
93. Eurojust. Eurojust Written Recommendations on Jurisdiction. Follow-up at the National Level. Eurojust September 2021. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021-09-27-eurojust-jurisdiction-report.pdf> (19.04.2026).
94. Eurojust. Juhised otsustamiseks, milline kohtualluvus peaks süüdistuse esitama. Läbivaadatud 2016. aastal. Eurojust 13.12.2016. Arvutivõrgus: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2016-jurisdiction-guidelines-et.pdf> (19.04.2026).
95. Euroopa Inimõiguste Kohus. Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights 28.02.2026. Arvutivõrgus: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_7_eng (19.04.2026).
96. Euroopa Komisjon. Explanatory report (Part IV, General remarks) to the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters. European Treaty Series -

- No. 73. Strasbourg, 15.V.1972. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/16800c9312> (19.04.2026).
97. Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline raamat kohtualluvuskonfliktide ja ne bis in idem põhimõtte rakendamise kohta kriminaalmenetluses. KOM(2005) 696 lõplik. Brüssel, 23.12.2005. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0696:FIN:ET:PDF> (19.04.2026).
98. European Law Institute. Draft Legislative Proposal for the Prevention and Resolution of Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union. Report of the European Law Institute. European Law Institute 2017. Arvutivõrgus: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Report_Prevention_and_Resolution_of_Conflicts_of_Jurisdiction_in_Criminal_Matters_in_the_European_Union.pdf (19.04.2026).
99. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Komisjoni 2026. aasta tööprogramm. Euroopa iseseisvuse aeg. COM(2025) 870 final. Strasbourg, 21.10.2025. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0870> (19.04.2026).
100. Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (578 SE II) teise lugemise juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5ebd76d0-c075-4845-89b0-c6b23cca607f/kriminaalmenetluse-seadustiku-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (19.04.2026).
101. Süüteomenetlusalase rahvusvahelise koostöö seadus. Eelnõu 12.09.2022 seisuga. – Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bccc293e-50b5-4622-aac1-b3e4252245bd> (19.04.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Daniel Moppel _____ ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

**„Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste kriminaalmenetluse ,
jurisdiktsioonikonfliktide lahendamine Euroopa Liidu õiguses“**
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Kaie Proode _____ ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Daniel Moppel

29.04.2026