



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 23.11.2005  
KOM(2005) 583 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsuse tagajärgede kohta (C-176/03 komisjon versus nõukogu)**

## KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

### Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsuse tagajärgede kohta (C-176/03 komisjon *versus* nõukogu)

1. 13. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-176/03 komisjon *versus* nõukogu annab selgust esimese ja kolmanda samba pädevuse jagunemise kohta kriminaalõiguses. See hajutab kahtlused juba ammu vaidlusi tekitanud küsimuses. Komisjoni käesoleva teatise eesmärgiks on selgitada, milliseid järeldusi sellest teha. Teatisele on lisatud nimekiri õigusaktidest, mida kohtuotsuse tagajärjed mõjutavad. Teatise üks eesmärk on teha ettepanek, kuidas taastada kõnealuste õigusaktide õiguspärasus, kuna kohtuotsuse tulemusena on need vastu võetud valel õiguslikul alusel. Muu hulgas soovitakse teatisega määratleda komisjoni edasist algatusõiguse kasutamist.

#### 1. 13. SEPTEMBRI 2005. AASTA OTSUS KOHTUASJAS C-176/03 (KOMISJON *VERSUS* NÕUKOGU): SISU JA RAKENDUSALA

##### 1.1. 13. septembri 2005. aasta otsuse sisu kohtuasjas C-176/03

2. Komisjon palus Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta raamotsus 2003/80/JSK keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu<sup>1</sup>, milles pannakse liikmesriikidele kohustus näha ette kriminaalkaristused raamotsuses määratletud keskkonnaõiguse rikkumistele. Tühistamist paluti põhjusel, et sellise kohustuse panemiseks liikmesriikidele tuleb kasutada ühenduse õigusakti, mille vastuvõtmiseks oli komisjon muu hulgas ettepaneku teinud<sup>2</sup>.
3. Euroopa Kohus tõdes, et kuigi "... põhimõtteliselt ei kuulu kriminaalõiguse normid ega kriminaalmenetluse sätted ühenduse pädevusse ..."<sup>3</sup>, „[ei saa] viimati nimetatud tõdemus [...] siiski ühenduse seadusandjat takistada, kui tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristuste kohaldamine pädevate siseriiklike ametivõimude poolt on hädavajalik meede raskete keskkonnaõiguse rikkumistega võitlemiseks, võtta liikmesriikide kriminaalõigusega seonduvaid meetmeid, mida ta peab vajalikuks, et tagada keskkonnakaitse valdkonnas tema poolt kehtestatavate õigusnormide täielik tõhusus“<sup>4</sup>.
4. Raamotsuse artiklite 1–7 (mis käsitlevad rikkumiste määratlemist, kriminaalkaristuse määramise kohustuse põhimõtet, kuriteole kaasaaitamist ja selle õhutamist reguleerivad sätteid, karistuste ulatust, juriidiliste isikute suhtes kohaldatavaid lisakaristusi ja erieeskirju) „[põhieesmärgiks on] lähtuvalt nii nende eesmärgist kui sisust keskkonna kaitsmine" ning need oleks saanud õiguspäraselt vastu võtta EÜ artikli 175 alusel“<sup>5</sup>. „Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et kuna raamotsus tungib

<sup>1</sup> ELT L 29, 5.2.2003, lk 55.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (KOM(2001) 139, 13.3.2001, EÜT C 180 E 26.6.2001) ja muudetud ettepanek KOM(2002) 544.

<sup>3</sup> Punkt 47.

<sup>4</sup> Punkt 48.

<sup>5</sup> Punkt 51.

ühendusele EÜ artikliga 175 antud pädevusalale, eirab see oma jagamatuse tõttu täies ulatuses EL artiklit 47<sup>6</sup>, mille kohaselt ühenduse õigus on Euroopa Liidu lepingu VI jaotise suhtes ülimuslik. Seetõttu tuleb raamotsus tühistada.

5. Tuleb märkida, et kohus läks kaugemale, kui oli kohtujuristi ettepanek. Tema seisukoht oli, et ühenduse seadusandja pädevusse kuulub kriminaalkaristuste kehtestamise põhimõtte määramine tõsise ohu korral keskkonnale, kuid mitte nende kehtestamise täpse ja üksikasjaliku korra määramine.

## **1.2. 13. septembri 2005. aasta otsuse rakendusala**

6. Oma analüüsis toetub kohus õigusliku aluse korrektsuse kontrollimiseks klassikalisele õigusakti sisu ja eesmärgi kriteeriumile. Selles kohtuasjas käsitletakse küll ühenduse keskkonnakaitsepoliitikat, kuid tegemist on põhimõttelise otsusega, mille tagajärjed ulatuvad sellest kohtuasjast palju kaugemale. Samad argumendid võib täies ulatuses üle kanda muu ühise poliitika ja nelja vabaduse valdkonda (isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine).
7. Otsusest nähtub siiski, et kriminaalõigus kui selline ei kuulu ühenduse õiguse pädevusse ja ühendus võib oma kriminaalõiguslikus tegevuses tugineda üksnes konkreetsetes õiguslikus aluses kaudselt sätestatud volitustele. Neil asjaoludel on vajalike kriminaalõigusega seotud meetmete võtmine ühenduse õiguse alusel võimalik vaid valdkondlikult ja üksnes tingimusel, et on tekkinud vajadus võtta meetmeid ühenduse eesmärkide elluviimisega seotud tõsiste puuduste kõrvaldamiseks ning näha ette kriminaalõigusega seotud meetmed ühenduse poliitika täielikuks tõhususeks või teatava vabaduse laitmatuks toimimiseks.
8. Niisiis kehtivad kohtu argumendid lisaks keskkonnakaitsele sisuliselt kõikide poliitikavaldkondade ja vabaduste kohta, mida reguleeritakse siduvate õigusaktidega, millega peaksid nende tõhususe kindlustamiseks kaasnema kriminaalkaristused.
9. Kohus ei eristanud kriminaalõigusega seotud meetmeid nende laadi, vaid funktsiooni järgi. Ühenduse seadusandjale annab kriminaalõigusega seotud meetmete võtmiseks aluse seega vajadus tagada ühenduse määruste ja eeskirjade järgimine.
10. Nimetatud vajadus tehakse kindlaks, vaadeldes iga üksikjuhtumit eraldi, ning komisjoni ülesanne on seda oma ettepanekutes arvesse võtta. Kui aga komisjon leiab, et teatavas valdkonnas on ühenduse õiguse täielikult tõhusa toimimise tagamiseks vaja ette näha kriminaalõigusega seotud meetmed, võib meetmete raames sõltuvalt selle valdkonna vajadustest sätestada ka kriminaalkaristuse ettenägemise põhimõtte, rikkumise mõiste (st mis moodustab kuriteo koosseisu) ning vajaduse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste laadi ja ulatuse<sup>7</sup> või muud kriminaalõigusega seotud aspektid. Selliste meetmete võtmist lubava Euroopa Ühenduste asutamislepingu kasutamine õigusliku alusena peab tulenema ühenduse teatava poliitika või vabaduse konkreetsetest vajadustest. Siinkohal rõhutatakse veelkord, et kriminaalõiguse puhul määrab komisjon ühenduse sekkumise ulatuse kindlaks, vaadeldes eraldi iga üksikjuhtumit ja sõltuvalt vajadusest, ning võimaluse korral

---

<sup>6</sup> Punkt 53.

<sup>7</sup> Siinkohal peetakse eelkõige silmas karistuste ühtlustamise nelja tasandit, mida 24.-25. aprillil 2002 toimunud justiits- ja siseasjade nõukogu järelduste kohaldamisel tavapäraselt kasutatakse.

eelistatakse muudes valdkondades kehtivaid horisontaalsätteid. Juhul, kui küsimus on ühenduse õiguse tõhusas toimimises, saab liikmesriikide vabadust kohaldatavate karistuste valimisel seega vajaduse korral reguleerida ka ühenduse seadusandja.

## 2. KOHTUOTSUSE JÄRELMÕJU

### 2.1. Otsusejärgne üldolukord

11. Euroopa Kohtu otsuse näol esimese ja kolmanda samba pädevuse jagunemisse toodud selgus tekitab järgmise olukorra:

- Ühenduse õiguse tõhusaks kohaldamiseks vajalikke kriminaalõiguse sätteid reguleeritakse EÜ asutamislepinguga. See süsteem teeb lõpu varem korduvalt kasutatud menetlusele, mille tulemusena võeti vastu kaks õigusakti (direktiiv või määrus ja raamotsus). Seega on järgmised võimalused: asjaomast valdkonda käsitlevat kriminaalõiguse sätet on vaja kohaldada ühenduse õiguse tõhususe tagamiseks ja seda tehakse üksnes esimese samba piires, leitakse, et kriminaalõigust ei ole vaja rakendada Euroopa Liidu tasandil, või siis on juba olemas piisavad horisontaalsätted ja Euroopa Liidu tasandil ei ole sellekohaseid õigusakte tarvis.
- Neid kriminaalõiguse horisontaalsätteid, millega nähakse ette politsei- ja õigusalse koostöö üldine edendamine, sealhulgas meetmed kohtuotsuste vastastikuseks tunnustamiseks, meetmed, millega edendatakse kättesaadavuse põhimõtet ning kriminaalõiguse ühtlustamise meetmed vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks, mis ei ole seotud ühenduse poliitika või põhiõiguste rakendamisega, reguleeritakse ELi lepingu peatükiga VI. Lühidalt nähtub kohtuotsusest, et kriminaalõiguse ja kriminaalmenetluse need aspektid, mis nõuavad horisontaalsätete raames käsitlemist, ei kuulu ühenduse õiguse pädevusse. Öeldu kehtib üldjuhul küsimuste kohta, mis on seotud kriminaalõiguse ja kriminaalmenetluse üldeeskirjade ning kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalse koostööga.

### 2.2. ELi kriminaalpoliitika sidusus

Kuigi ühenduse seadusandja võib oma eesmärkide saavutamiseks kasutada kriminaalõigust, võib ta seda teha üksnes juhul, kui on täidetud kaks tingimust – vajadus ja sidusus.

12. **Vajadus.** Mis tahes kriminaalõigusmeetme võtmise aluseks peab olema vajadus tagada ühenduse teatava poliitikavaldkonna tõhus toimimine. Põhimõtteliselt vastutavad ühenduse õiguse nõuetekohase rakendamise eest liikmesriigid. Siiski on mõnel juhul vaja liikmesriikide tegevust suunata, määratledes selgesõnaliselt i) millist teguviisi karistatakse kriminaalkorras ja/või ii) milliseid karistusi määrata ja/või iii) millised on muud asjaomast valdkonda käsitlevad kriminaalõigusmeetmed. Iga nimetatud etapi puhul tuleb kontrollida, kas see on vajalik ning kas järgitakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.
13. **Sidusus.** Et vältida kriminaalsätete killustatust ja ebaühtlust, peavad ühenduse õiguse alusel võetud valdkondlikud kriminaalõigusega seotud meetmed olema kooskõlas

ELi kogu kriminaalõigussüsteemiga, rakendatagu seda siis esimese või kolmanda samba raames. Kui EÜ asutamislepingus seatud eesmärkide elluviimiseks on teatud valdkonnas vaja kehtestada erieeskirju, tuleb vajaduse korral selgitada nende erieeskirjade ja horisontaaleeskirjade seost. Ka tuleb vältida olukorda, kus liikmesriikidele või asjaomastele isikutele on pandud vastuolulised kohustused. Komisjon jälgib oma algatusõiguse alusel sidusustingimuse täitmist hoolikalt. Ka Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid oma sisemises korralduses seda vajadust silmas pidama.

### **2.3. Otsuse mõju vastuvõetud õigusaktidele ja tehtud ettepanekutele**

14. Kohtuotsuse tulemusena osutuvad lisas toodud raamotsused osaliselt või täielikult ebaõigeteks, kuna nende sätted tervikuna või osa sätetest on vastu võetud valel õiguslikul alusel. Olukorra kiireks lahendamiseks õigusaktidele nõuetekohase õigusliku aluse andmise teel on mitu põhjust. Esiteks on institutsioonide kohus taastada seaduslikkus, isegi kui edasikaebamistähtajad on möödunud. See kehtib eelkõige komisjoni kohta, kes valvab põhilepingute täitmise järele ja kelle ainupädevuses on ühenduse õigusaktide ettepanekute esitamine. Kuid samavõrd kehtib see Euroopa Parlamendi ja nõukogu kohta, kelle pädevuses on kõnealuste aktide vastuvõtmine. Teine põhjus on seotud õiguskindlusnõuetega – raamotsuste vale õiguslik alus võib mõnel juhul nõrgestada liikmesriikide rakendusakte.
15. 23. novembril 2005 otsustas komisjon esitada Euroopa Kohtule hagi, et tühistada nõukogu 12. juuli 2005. aasta raamotsus 2005/667/JSK, millega tugevdatakse kriminaalõiguslikku raamistikku laevade põhjustatud merereostuse vastase õiguse jõustamiseks. Tegemist on ainukese juhtumiga, mille suhtes oli komisjonil menetluse tähtajast tulenevalt võimalik tühistamishagi esitada. Komisjon leidis, et kohtuotsuse kaudu saaks täiendada kõnealuse raamotsuse õiguspärasuse taastamiseks võetavate asjaomaste õiguslike meetmete kogumit. Seega on hagil kaitsefunktsioon, mis aitab tagada vajaliku õiguspärasuse ja õiguskindluse. Hagi kaotab aluse pärast seda, kui võetakse vastu ettepanek, mille eesmärk on asjaomase raamotsuse õigusliku aluse õigsuse taastamine.
16. Praegu kehtivaid õigusakte võib seoses kohtuotsusega parandada mitut moodi. Üks võimalus on vaadata kehtivad õigusaktid läbi ning seejuures oleks ainueesmärgiks nende kooskõlastamine kohtuotsusega esimese ja kolmanda samba vahelise pädevuse jagunemise seisukohast. Sel juhul ei lülitataks komisjoni ettepanekutesse sätteid, mis erinevad sisu poolest vastuvõetud õigusaktide sätetest, isegi kui komisjonile tundub, et õigusaktid ei ole rahuldavad. Taoline lihtne ja kiire lahendus võimaldab säilitada ühenduse õigusaktide sisu ja tagada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks tarvilike oluliste õigussätete õiguskindluse. Selle eelduseks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu nõusolek kõnealuse erimenetluse käigus sisulisi arutelusid mitte algatada. Seega eeldab see variant kolme institutsiooni eelnevat kokkulepet.
17. Kui kõnealust kokkulepet ei saavutata, ei kasuta komisjon oma ettepanekute tegemise õigust mitte üksnes selleks, et anda vastuvõetud õigusaktidele nõuetekohane õiguslik alus, vaid ka selliste sisuliste lahenduste eelistamiseks, mis vastavad komisjoni arvates ühenduse huvidele.
18. Kõnealune alternatiiv ei kehti juba menetluses olevate ettepanekute kohta. Seega teeb komisjon oma ettepanekutes vajaduse korral ja vajalikus ulatuses muudatusi. Seejärel

lābivad komisjoni ettepanekud tāies ulatuses nende õiguslikule alusele vastava otsustamismenētluse.

19. Nimekiri vastuvõētud õigusaktidest ja menetluses olevatest ettepanekutest, mida kohtuotsus vōib mōjutada, on lisatud kāesolevale teatisele.

## LISA

### Nimekiri õigusaktidest, mida Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-176/03 mõjutab

<u>Õigusakt</u>	<u>Õiguslik alus (EÜ asutamisleping)</u>
<u>Vastuvõetud õigusaktid</u>	
<b><u>Tühistatud õigusakt:</u> Nõukogu raamotsus 2003/80/JSK, 27. jaanuar 2003, keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (EÜT L 29, 5.2.2005, lk 55)</b>	Artikli 175 lõige 1 <sup>8</sup>
<b>Nõukogu raamotsus 2000/383/JSK, võltsimisvastase kaitse tugevdamiseks kriminaal- ja muude karistuste abil seoses euro kasutuselevõtmisega (EÜT L 140, 14.6.2000, lk 1), Raamotsus, 6. detsember 2001, millega muudetakse raamotsust 2000/383/JSK võltsimisvastase kaitse tugevdamiseks kriminaal- ja muude karistuste abil seoses euro kasutuselevõtmisega (EÜT L 329, 14.12.2001, lk 3).</b>	Artikli 123 lõige 4
<b>Nõukogu raamotsus 2001/413/JSK, mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastase võitluse kohta (EÜT L 149, 2.6.2001, lk 1)</b>	Artikli 57 lõige 2 ja artikkel 95
<b>Nõukogu direktiiv 91/308/EMÜ, 10. juuni 1991, rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta (EÜT L 166, 28.6.1991, lk 77) ja Nõukogu raamotsus 2001/500/JSK, 26. juuni 2001, milles käsitletakse rahapesu ning kuriteovahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu kindlakstegemist, uurimist, blokeerimist, arestimist ja konfiskeerimist (EÜT L 182, 5.7.2001, lk 1)</b>	Artikli 47 lõige 2 ja artikkel 95
<b>Nõukogu direktiiv, 28. november 2002, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (EÜT L 328,</b>	<b>Artikli 61 punkt a ja artikli 63 lõike 3 punkt b</b>

<sup>8</sup>

Sellest õiguslikust alusest lähtudes esitas komisjon direktiivi ettepaneku keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu, vt KOM(2001) 139, 13.3.2001, EÜT C 180 E 26.6.2001 ning muudetud ettepaneku KOM(2002) 544.

5.12.2002, lk 17 ja 1)	
<b>Nõukogu raamotsus 2003/568/JSK, 22. juuli 2003, korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris (ELT L 192, 31.7.2003, lk 54)</b>	<b>Artikkel 95</b>
<b>Nõukogu raamotsus, 2005/222/JSK, 24. veebruar 2005, infosüsteemide vastu suunatud rünnete kohta (ELT L 69, 16.3.2005, lk 67)</b>	<b>Artikkel 95</b>
<b>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/35/EÜ, 7. september 2005, mis käsitleb laevade põhjustatud merereostust ning karistuste kehtestamist merereostusega seotud rikkumiste eest ja Nõukogu raamotsus 2005/667/JSK, 12. juuli 2005, millega tugevdatakse kriminaalõiguslikku raamistikku laevade põhjustatud merereostuse vastase õiguse jõustamiseks (ELT L 255, 30.9.2005, lk 11 ja 164)</b>	<b>Artikli 80 lõige 2</b>
<b><u>Menetluses olevad ettepanekud<sup>9</sup></u></b>	
<b>Direktiivi ettepanek ühenduse finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse kaudu, (EÜT C 240E, 28.8.2001, lk 125)<sup>10</sup></b>	<b>Artikli 280 lõige 4</b>
<b>Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek intellektuaalomandi õiguste järgmise tagamiseks vajalike karistusmeetmete kohta ja Nõukogu raamotsuse ettepanek, mis käsitleb karistusõigusliku raamistiku tugevdamist, et võidelda intellektuaalomandi õiguste</b>	<b>Artikkel 95</b>

<sup>9</sup> Meeldetuletuseks: - Nõukogu raamotsuse ettepanek rassismi- ja ksenofoobiavastase võitluse kohta (Komisjoni ettepanek, 29.11.2001, EÜT C 75 E, 23.6.2002, lk 269): raamotsuse ettepanek on kooskõlas 13. septembri 2005. aasta kohtuotsusest tuleneva sammastevahelise pädevuse jagunemisega. Kui diskrimineerimisevastases võitluses nähtaks ette kriminaalkaristusi, oleks siiski vaja vastu võtta direktiiv, mis põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 13.

- Kreeka algatus eesmärgiga võtta vastu nõukogu raamotsus, mis käsitleb inimorganite ja -kudedega ebaseadusliku kauplemise ennetamist ja ohjamist (ELT C 100, 26.4.2003, lk 27), on praegu seiskunud; samuti Saksamaa Liitvabariigi algatus, mis käsitleb ühisturu raames avalike hangete lepingute sõlmimisel toime pandud kelmuse või muu konkurentsi kahjustava tegevuse karistamist kriminaalõiguse kaudu (EÜT C 253, 4.9.2000, lk 3).

<sup>10</sup> Siin on veidi teine olukord, kuna Euroopa Ühenduste finantshuvide kaitse konventsioone otsusejärgselt otseselt kahtluse alla ei seata. Siiski ei ole mitte kõik 25 liikmesriiki ühtegi õigusakti (ei konventsiooni ega kolme protokoll) ratifitseerinud.



<b>rikkumiste vastu (KOM (2005) 276 lõplik)</b>	
---	--