



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 6.12.2006  
KOM(2006) 770 lõplik

### KOMISJONI ARUANNE

**mis põhineb nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsuse (millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist) artiklil 9**

**{SEK(2006) 1591}**

## SISUKORD

1.	Sissejuhatus .....	3
1.1.	Taust.....	3
2.	Liikmesriikide õiguse raamotsusele vastavuse hindamise meetod ja kriteeriumid .....	4
2.1.	Hindamiskriteeriumid .....	4
2.2.	Hindamise taust.....	5
2.3.	Aruande üldeesmärk.....	5
3.	HINNANG .....	6
4.	JÄRELDUSED .....	8

## KOMISJONI ARUANNE

**mis põhineb nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsuse (millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist) artiklil 9**

### 1. SISSEJUHATUS

#### 1.1. Taust

Nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsuse (millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist) (edaspidi „raamotsus“) artikli 9 lõike 2 kohaselt peab komisjon koostama kirjaliku aruande liikmesriikide poolt raamotsuse järgimiseks võetud meetmete kohta<sup>1</sup>.

Selle artikli lõikes 1 kohustatakse liikmesriike rakendama raamotsuse sätete järgimiseks vajalikke meetmeid 5. detsembriks 2004. aastal. Artikli lõike 2 kohaselt tuleb liikmesriikidel samaks kuupäevaks edastada nõukogu peasekretariaadile ja komisjonile nende õigusnormide tekst, millega nimetatud raamotsusest tulenevad kohustused võetakse üle riikide õigusesse. Komisjoni kirjaliku aruande põhjal pidi nõukogu 5. juuniks 2005 hindama, mil määral on liikmesriigid raamotsust järginud. Seoses Islandi ja Norraga, samuti Ühendkuningriigi ja Iirimaa, tuleb võtta arvesse, et raamotsus sisaldab Schengeni *acquis'* edasiarendamist. Seetõttu hinnatakse seda, mil määral on Island ja Norra raamotsust järginud, nimetatud riikidega kokkulepitud erimenetluse alusel. Norra on teatanud, et põhiseadusest tulenevad nõuded on täidetud vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise lepingu (viimase kahe riigi osalemiseks Schengeni *acquis'* sätete rakendamises, kohaldamises ja edasiarendamises) artikli 8 lõike 2 punktile c ja nõukogu direktiivile 2002/90/EÜ, ning et nõukogu raamotsuse võib Norras siduvaks muuta. Teisalt aga ei ole Norra veel saatnud komisjonile asjaomase õigusakti teksti.

Seega sõltub käesoleva aruande väärtus suurel määral riikide teabe kvaliteedist ja täpsusest, mille komisjon kätte on saanud. Komisjon meenutas liikmesriikidele nende kohustusi 7. detsembril 2004. aastal saadetud kirjas.

Märtsi lõpuks 2006 ei olnud komisjon saanud mingit teavet raamotsuse rakendamise kohta viies liikmesriigis, nimelt Austrias, Kreekas, Küprosel, Luksemburgis ja Portugalis. Nelja liikmesriigi – Eesti, Hispaania, Malta ja Rootsi – esitatud teave oli kas esialgne või ei olnud piisavalt täpne, ning seetõttu ei ole see nõuetekohaseks aluseks süvahindamiseks.

Kuigi rakendussätete teksti edastamise tähtaeg oli 5. detsember 2004, võeti aruandes võimaluste piires arvesse teavet, mida esitati kuni märtsini 2006.

Käesolevale aruandele lisatud komisjoni töödokument sisaldab üksikasjalikku analüüsi riikide meetmetest, mida liikmesriigid on raamotsuse rakendamiseks võtnud.

Iirimaa teatas, et vastavalt otsuse 2002/192/EÜ artikli 6 lõikele 3 rakendab Iirimaa sätteid Schengeni *acquis'* edasiarendamiseks siis, kui *acquis'*d rakendatakse vastavalt nimetatud

---

1 EÜT L 328, 5.12.2002, lk 1.

otsuse artikli 4 lõikele 1. Selle põhjal 2002. aasta novembri raamotsust (2002/946/JSK) Irimaal veel ei rakendata. Ühendkuningriik aga on raamotsuse rakendamist käsitleva teabe edastanud.

## **2. LIIKMESRIIKIDE ÕIGUSE RAAMOTSUSELE VASTAVUSE HINDAMISE MEETOD JA KRITEERIUMID**

Raamotsus tugineb Euroopa Liidu lepingule, eelkõige selle artiklile 29, artikli 31 punktile e ja artikli 34 lõike 2 punktile b.

Raamotsusega sarnaseim õigusakt on direktiiv<sup>2</sup>. Mõlemad õigusaktid on liikmesriikidele saavutatava eesmärgi suhtes siduvad, kuid jätavad riigi ametiasutustele rakendamise vormi ja meetodite valikul vabad käed. Samas ei ole raamotsustel otsest mõju. Komisjonil ei ole juriidilist õigust pöörduda Euroopa Kohtusse, et nõuda raamotsuse ülevõtmist, vähemalt mitte Euroopa õiguse praeguses arengustaadiumis. Euroopa Kohus võib siiski teha otsuse liikmesriikidevahelistes vaidlustes, mis käsitlevad raamotsuse tõlgendamist või kohaldamist (sealhulgas ülevõtmine). Kõnealuse õiguse võimalik kasutamine eeldab konkreetseid asjaolusid, mille esitamisel võib komisjoni aruanne abiks olla.

### **2.1. Hindamiskriteeriumid**

Selleks et objektiivselt hinnata, kas liikmesriik on raamotsuse täiel määral rakendanud, saab kasutada mõningaid direktiivide jaoks välja töötatud üldkriteeriume, mida tuleks *mutatis mutandis* kohaldada ka raamotsuste puhul:

1. Saavutatava tulemuse jaoks tuleb valida vorm ja meetodid, mis direktiivi eesmäärke silmas pidades tagavad selle tulemusliku toimimise<sup>3</sup>.
2. Iga liikmesriik on kohustatud valima rakendamisviisi, mis vastab selguse ja õiguskindluse nõuetele, ning tagab direktiivi ülevõtmise riiklikesse siduvatesse õigusaktidesse<sup>4</sup>.
3. Riiklikusse õigusesse ülevõtmine ei tähenda tingimata, et riigi õigusaktis kasutatakse täpselt sama sõnastust, mis tähendab näiteks seda, et asjakohased juba kehtestatud meetmed võivad osutuda piisavaks, kui sellega on direktiivi täiel määral rakendamine piisavalt selgel ja täpsel viisil tagatud<sup>5</sup>.
4. Kui on kindlaks määratud tähtaeg, tuleb ülevõtmine viia lõpule nimetatud tähtpäevaks<sup>6</sup>.

---

2 Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249.

3 Vt direktiivide rakendamist käsitlev pretsedendiõigus: nt kohtuasi 48/75 Royer, [1976] EKL, punkt 497, lk 518.

4 Vt direktiivide rakendamist käsitlev pretsedendiõigus: nt kohtuasi 239/85 komisjon vs Belgia, [1986] EKL, punkt 3645, lk 3659. Vt ka kohtuasi 300/81 komisjon vs Itaalia, [1983] EKL, punkt 449, lk 456.

5 Vt direktiivide rakendamist käsitlev pretsedendiõigus, nt kohtuasi 29/84 komisjon vs Saksamaa, [1985] EKL, lk 1661–1673.

6 Vt direktiivide täitmist käsitleva pretsedendiõiguse olulised näited, nagu näiteks: kohtuasi 52/75 komisjon vs Itaalia, [1976] EKL lk 277–284. Vt ka komisjoni ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve aastaaruanded, näiteks KOM (2001) 309 lõplik.

Mõlemat liiki õigusaktid on siduvad „saavutatavate tulemuste suhtes“. Saavutatavaid tulemusi võib määratleda kui õiguslikku või tegelikku olukorda, mis vastab tulemustele, mida kõnealune õigusakt Euroopa Liidu lepingu kohaselt peaks tagama<sup>7</sup>.

Hinnang sellele, millises ulatuses on liikmesriigid raamotsust täitnud, põhineb võimaluse korral eespool viidatud kriteeriumidel.

## **2.2. Hindamise taust**

Üks esialgne märkus käsitleb hindamisaruande õiguslikku tausta, eelkõige selle järelmeetmeid. Nagu juba märgitud, ei ole komisjonil Euroopa Liidu lepingu raames võimalust algetada liikmesriigi suhtes rikkumismenetlusi. Siiski põhinevad komisjonipoolne raamotsuste õiguslik hindamine ja liikmesriikide samalaadseid eesmärgesid sätestavad direktiivid samadel põhimõtetel ja meetoditel.

Teine esialgne märkus käsitleb reguleeritava valdkonna eripära. Käesolev raamotsus on üks õigusaktidest, mis on vastu võetud võitlemiseks ebaseadusliku sisserände, ebaseadusliku töötamise, inimkaubanduse ja laste seksuaalne eksploatatsiooni vastu; selle eesmärk on tugevdada karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist. Raamotsus täiendab direktiivi 2002/90/EÜ<sup>8</sup> (edaspidi „direktiiv“), mida käesolev aruanne ei hõlma ja mille kohta koostatakse eraldi hindamine.

Karistustega seoses on raamotsuses sätestatud, et iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et direktiivis määratletud rikkumiste eest karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristustega, mis võivad hõlmata isikute väljaandmist<sup>9</sup>. Sellistele karistustele võivad lisanduda õigusrikkumise toimepanemisel kasutatud transpordivahendi konfiskeerimine, või keeld otseselt või vahendaja kaudu tegutseda ametialal, millega seoses õigusrikkumine toime pandi, või väljasaatmine. Kui õigusrikkumised pandi toime majandusliku kasu nimel ja nendesse oli kaasatud mõni kuritegelik organisatsioon või kui need seadsid ohtu nende isikute elu, kelle vastu õigusrikkumine oli suunatud, siis on karistuseks vabadusekaotus maksimummääraga vähemalt kaheksa aastat.

13. septembril 2005. aastal tühistas Euroopa Kohus kriminaalõiguse kaudu nõukogu raamotsuse keskkonna kaitsmise kohta, sest see õigusakt võeti vastu väljaspool Euroopa Ühendust (kohtuasi C-176/03), s.o ühenduse pädevust rikkudes. Nimetatud otsuses on selgitatud ühenduse ja liidu volituste jaotumist kriminaalõiguse sätete suhtes. Direktiivist 2002/90/EÜ ja nõukogu raamotsusest 2002/946/JSK koosneva nn „kaasmeetmete paketi“ mõju ja võimalike puuduste hindamisel selle määratlemiseks, kus oleks vaja teha täiustusi õigusakti sisus, võetakse arvesse ka nimetatud kohtuotsuse mõju, et asendada nimetatud õigusaktid ühe direktiiviga.

## **2.3. Aruande üldeesmärk**

Käesolevas aruandes antakse hinnang, mil määral liikmesriigid on raamotsust järginud.

---

7 Vt PJG Kapteyn ja Verloren van Themaat „Introduction to the Law of the European Communities“, kolmas trükk, 1998, lk 328.

8 EÜT L 328, 5.12.2002, lk 17.

9 Põhimõtteliselt tähendab see, et liikmesriik peaks ette nägema vabadusekaotuse või kinnipidamiskorralduse, mille maksimummäär on vähemalt üks aasta.

### 3. HINNANG

Raamotsuse eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigust ebaseadusliku sissetulekuga võitlemise valdkonnas karistusõigusliku raamistiku tugevdamiseks, et hoida ära ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist, ning võimaldada selle eest süüdistuse esitamist.

Lisaks võeti raamotsusega kasutusele meetmed ebaseaduslikule sissetulekule kaasaaitamise vastu nii seoses ebaseadusliku piiriületamisega kitsas tähenduses kui ka juhul, kui selle eesmärk on inimeste ekspluateerimisega tegelevate võrkude alalhoidmine. Selleks peetakse oluliseks olemasolevaid õigusnorme ühtlustada, ühelt poolt eelkõige seoses kõnealuse õigusrikkumise täpse määratlemisega ja seoses erandjuhtumitega, mida on käsitletud nõukogu direktiivis, ning teiselt poolt seoses karistamise miinimumeeskirjadega, juriidiliste isikute vastutusega ja jurisdiktsiooniga, mida reguleerib raamotsus.

Komisjoni saadud teave on siiski märkimisväärselt varieeruv, eelkõige täielikkuse seisukohast. Seda peegeldab ka käesoleva aruande lisa, mis sisaldab liikmesriikide esitatud teavet. Sellega seoses peab märkima, et mitte kõik liikmesriigid ei ole komisjonile edastanud kõiki rakendussätete tekste. Seetõttu põhinevad tegelike tulemuste hindamine ja selle põhjal tehtud järeldused mõnikord mittetäielikul teabel.

#### Artikkel 1: Karistused

Liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed tagamaks, et direktiivis (millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele) määratletud rikkumiste eest karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristustega, sealhulgas vabadusekaotusega, mis võib hõlmata väljaandmist ja vajaduse korral teisi karistusi. Eelkõige tähendab see, et liikmesriik peab kinni pidama määratlustest artikli 1 lõike 1 punktis a (tahtlik abi andmine ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile sisenemiseks või selle läbimiseks) ja artikli 1 lõike 1 punktis b (tahtlik abi andmine majandusliku kasu nimel ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumil elamiseks). Teisalt tuleb arvesse võtta direktiivi artikli 1 lõiget 2, milles on sätestatud, et liikmesriik võib otsustada mitte määrata karistusi artikli 1 lõike 1 punktis a määratletud tegevuse eest, kui tegevuse eesmärk on anda asjaomasele isikule humanitaarabi.

Enamikus õigusaktides, millest komisjoni teavitati, on kriminaalkorras karistatav ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamine, s. o tahtlik abi andmine liikmesriigi territooriumile sisenemiseks või selle läbimiseks, või tahtlik abi andmine majandusliku kasu nimel liikmesriigi territooriumil elamiseks liikmesriigi asjaomaseid seadusi rikkudes. Sama järelduse saab teha süüteole kihutamise, selles osalemise ja süüteokatse kohta. Teisalt aga erinevad karistused suuresti. Need ulatuvad miinimumkaristusena trahvidest maksimumkaristusena 15-aastase vangistuseni raskendavate asjaolude korral. See ei ole siiski vastuolus raamotsusega, kuna selles on sätestatud ainult minimaalne ühtlustamine.

Lisaks sellele, kuigi see ei ole raamotsuse järgi kohustus, vaid kõigest üks valikuid, on enamikul liikmesriikidele kasutada sätteid, mis käsitlevad transpordivahendi konfiskeerimist ja teataval ametialal tegutsemise või teatava tegevuse keelamist, ning ka väljasaatmist.

Enamikus õigusaktides, millest teavitati, on nähtud ette, et vastavalt raamotsuse artikli 1 lõikele 3 loetakse kuriteod, mis pandi toime majandusliku kasu eesmärgil või kuritegeliku

organisatsiooni tegevusena või salaja üle piiri toimetatavate elusid ohtu seades, raskendavatel asjaoludel toimepanduteks ja nendega kaasnevad ranged karistused. See on raamotsuse kohane kohustus.

### **Artiklid 2 ja 3: Juriidiliste isikute vastutus ja karistused**

Raamotsuses on samaaegselt füüsiliste isikute vastutusega võetud kasutusele ka juriidiliste isikute vastutuse mõiste, mis kohustab liikmesriike tagama, et juriidilisi isikuid saaks võtta vastutusele õigusrikkumiste eest, millele viidatakse artiklites 1 ja 2, ja mille on nende kasuks toime pannud mis tahes isik, kes on juriidilise isiku juures juhtival kohal. Ei ole nõutud, et nimetatud vastutus oleks tingimata kriminaalvastutus. Juriidiliste isikute karistused peavad olema „*tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad*“.

Igal juhul ilmneb riikide süsteemide kohta komisjonile edastatud teabe põhjal, et enamiku liikmesriikide õiguses on sätestatud võimalus karistada juriidilist isikut vähemalt haldusmeetmete abil.

Tšehhi Vabariigi, Läti ja Slovaki Vabariigi õigusaktid välistavad juriidiliste isikute vastutusele võtmise kuritegude eest.

### **Artikkel 4: Jurisdiktsioon**

Raamotsuse artiklis 4 on sätestatud juhtumid, mil liikmesriigid on kohustatud määrama jurisdiktsiooni artiklis 1 osutatud õigusrikkumiste korral. Peamine reegel on territoriaalsuse põhimõte, mille kohaselt iga liikmesriik peab määrama kindlaks oma jurisdiktsiooni õigusrikkumiste puhul, mis on kas täielikult või osaliselt pandud toime liikmesriigi territooriumil. Kõik teavet esitanud liikmesriigid järgivad seda põhimõtet.

Lisaks peavad liikmesriigid määrama kindlaks jurisdiktsiooni õigusrikkumiste puhul, mille on pannud toime nende kodanik või mis on pandud toime nende territooriumil asutatud juriidilise isiku kasuks, kui liikmesriik ei ole just otsustanud vastavalt artikli 4 lõikes 3 sätestatud menetlusnõuetele kasutada võimalusi, mis on sätestatud artikli 4 lõikes 2. Siiani ei ole komisjonil andmeid, et liikmesriigid oleksid teavitanud vastavalt artikli 4 lõikele 3 nõukogu peasekretariaati.

### **Artikkel 5: Väljaandmine ja süüdistuse esitamine**

Selle artikli asendab suures osas Euroopa vahistamismäärust käsitlev otsus<sup>10</sup>. Kuna artikli 5 edasine kohaldatavus nõuab Euroopa vahistamismääruse (nt artikli 33) ja sellest tulenevate rakenduslike probleemide (nt õiguse ülevõtmise tühistamine ühes liikmesriigis) süvaanalüüsi, siis tegeletakse selle küsimusega Euroopa vahistamismääruse edasiarendamises kontekstis.

### **Artikkel 6: Pagulasi käsitlev rahvusvaheline õigus**

Komisjon ei saa liikmesriikide esitatud teabe ebapiisavuse tõttu võtta lõplikku seisukohta selle sätte rakendamise suhtes. Siiski ei ole komisjonil andmeid, et pagulasi käsitlevat rahvusvahelist õigust oleks raamotsuse rakendamise tulemusena rikutud.

### **Artikkel 7: Teabe edastamine liikmesriikide vahel**

---

10 Nõukogu raamotsus 2002/584/JSK, 13. juuni 2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta.

Üldiselt ei ole liikmesriigid esitanud teavet artikli 7 ülevõtmise kohta, erandid on Ühendkuningriik, Belgia, Läti ja Taani.

#### **Artikkel 8: Territoriaalne kohaldatavus**

Nimetatud sättega on nähtud ette, et raamotsust kohaldatakse Gibraltari suhtes. Ühendkuningriik edastas eriteabe ülevõtmise kohta Gibraltaril.

#### **4. JÄRELDUSED**

Kõik liikmesriigid ei ole komisjonile õigeaegselt edastanud kõiki nende rakendussätete asjaomaseid tekste. 2006. aasta märtsi lõpuks ei olnud komisjon saanud raamotsuse rakendamist käsitlevat teavet viielt liikmesriigilt. Need liikmesriigid on Austria, Kreeka, Küpros, Luksemburg ja Portugal. Ainult esialgse või ebatäpse teabe esitasid Eesti, Hispaania, Malta ja Rootsi, nimetatud teave ei ole nõuetekohaseks aluseks süvahindamisele.

Sellepärast põhinevad õiguslik hindamine ja selle põhjal tehtud järeldused mõnikord mittetäielikul informatsioonil.

Ühest küljest on raamotsuse tulemus see, et enamikus liikmesriikides on olemas kriminaalõiguse sätted, millega on ette nähtud karistused ebaseaduslikule läbisõidule ja elamisele kaasaaitamise eest. Teisalt näib aga nende karistuste vahemik olevat väga suur, seetõttu võiks olla mõttekas kaaluda ELi tasandi õigusakti, mille eesmärgiks on suurem ühtlustamine. Lisaks tundub, et teatavate liikmesriikide kriminaalõiguses (nt Hispaania ja Madalmaade) ei eristata selgelt inimkaubandust ja rändajate salaja üle piiri toimetamist. Kaks nende kuritegevusliikidega võitlemiseks mõeldud raamotsust põhinevad erinevatel määratlustel, mis tunduvad välistavat selle, et mõlemat kuriteoliiki võiks käsitleda samade kriminaalõiguse sätetega. Seetõttu on tekkinud kahtlusi asjaomase nõukogu raamotsuse nõuetekohase rakendamise ja kohaldamise suhtes, kui ei tehta vahet inimkaubanduse ja rändajate salaja üle piiri toimetamise vahel.

Lisaks ei ole komisjon saanud statistilist teavet, mis näitaks ebaseaduslikku sisse- ja väljarännet käsitleva raamotsuse praktilist mõju. Seetõttu korraldab komisjon 2006. ja 2007. aastal raamotsusest ja direktiivist 2002/90/EÜ koosneva nn *kaasmeetmete paketi* praktilisemale küljele suunatud hindamise, mille eesmärk on ka nimetatud õigusaktide ühendamine üheks direktiiviks vastavalt Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas C-176/03.

Need esimesi ELi tasandi meetmeid, mis käsitlevad ebaseadusliku abi andmist ebaseaduslikuks piiriületamiseks ja riigisviibimiseks, tuleks täiendada meetmetega, mis on konkreetselt suunatud ebaseaduslikult riigisviibivate kolmandate riikide kodanike tööhõive vastu, oletades, et sellise ebaseadusliku töökoha leidmine on üks olulisi ebaseadusliku sisse- ja väljarände tõmbetegureid ELis. Komisjon teeb seepärast 2007. aasta esimeses pooles ettepaneku siduvateks eeskirjadeks, mis käsitlevad sanktsioone nende tööandjate vastu, kes palkavad ebaseaduslikult riigisviibivaid kolmandate riikide kodanikke.

Komisjon rõhutab olemasolevate kriminaalõiguse sätete ning pagulaste ja varjupaigataotlejate kaitse harmoonilise suhte tähtsust. Lisaks rõhutab komisjon jätkuva koostöö tähtsust, sealhulgas asjakohase teabe edastamine liikmesriikide vahel. Siiski oleks sellega seoses tõenäoliselt vaja täiendavat, usaldusväärsemal teabel põhinevat hindamist.