



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 7.1.2005
KOM(2004) 858 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

ühiseid uurimisrühmi käsitleva nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse ülevõtmise kohta

{SEK(2004) 1725}

1. SISSEJUHATUS

Piiriülese kuritegevuse kasv ja terrorismi levik ajendasid liikmesriike võtma vastu õigusliku vahendi, millega nähakse ette ühtlustatud eeskirjad ühiste uurimisrühmade loomise ja toimimise kohta. Mitteametlikud uurimisrühmad tegutsesid tegelikult juba varem, kuid nende tegevus ei olnud reguleeritud ühise õigusaktiga.

Esimeseks sammuks selles suunas oli kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni¹ (edaspidi „2000. aasta konventsioon“) vastuvõtmine 2000. aastal, milles käsitletakse ühiseid uurimisrühmi (artikkel 13) ning nähakse ette mitmed muud piiriülese kuritegevusega võitlemise vahendid, nagu näiteks omaalgatuslik teabevahetus, jälitustoiming, kontrollitavad tärned jne.

2000. aasta konventsiooni ratifitseerimise edasilükkumise tõttu võttis nõukogu 13. juunil 2002. aastal vastu raamotsuse ühiste uurimisrühmade kohta² (edaspidi „raamotsus“), milles nähti ette ühiste uurimisrühmade tegevuse tugevdamiseks ajakohasemad vahendid.

Raamotsus muutub kehtetuks, kui kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsioon on jõustunud kõikides liikmesriikides (artikkel 5).

Raamotsuse artikli 4 kohaselt peavad liikmesriigid rakendama raamotsuse järgimiseks vajalikud meetmed 1. jaanuariks 2003.

28. novembril 2002 võttis nõukogu vastu protokolli,³ millega muudetakse Europoli konventsiooni, et Europoli ametnikel oleks võimalik osaleda ühiste uurimisrühmade töös.

8. mail 2003 võttis nõukogu vastu soovitus ühiste uurimisrühmade loomise näidisleppe kohta.⁴

Pärast 11. märtsil 2004 Madridis toime pandud terrorirünnakuid kutsus Euroopa Ülemkogu oma 25. märtsi 2004. aasta deklaratsioonis⁵ liikmesriike üles võtma juuniks 2004 vastu meetmed, mis on vajalikud raamotsuse täielikuks rakendamiseks ning Europoli ja Eurojusti esindajate kaasamise tagamiseks ühiste uurimisrühmade töösse niipalju kui võimalik.

¹ Nõukogu 29. mai 2000. aasta akt, millega kehtestatakse Euroopa Liidu lepingu artikli 34 kohane konventsioon Euroopa Liidu riikide vahelise õigusabi kohta kriminaalasjades, EÜT C 197/1, 12.7.2000.

² Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus ühiste uurimisrühmade kohta, EÜT L 162/1, 20.6.2002.

³ Nõukogu 28. novembri 2002. aasta akt, millega koostatakse Euroopa Politseiameti loomise konventsiooni (Europoli konventsiooni) ning Europoli, selle organite liikmete ning Europoli asedirektorite ja töötajate privileege ja immunitete käsitleva protokolli muutmise protokoll, EÜT C 312/1, 16.12.2002.

⁴ Nõukogu 8. mai 2003 soovitus ühiste uurimisrühmade loomise näidisleppe kohta, ELT C 121/1, 23.5.2003.

⁵ Nõukogu dokument 7906/04 JAI, 100.

2. ARUANDE EESMÄRK JA HINDAMISMEETOD

Raamotsused on saavutatava tulemuse suhtes liikmesriikidele siduvad, jättes vormi ja vahendite valiku siseriiklike ametiasutuste otsustada. Raamotsustel ei ole otsest mõju.

Kuna komisjon ei ole kolmanda samba raames pädev algatama rikkumiste puhul liikmesriikide vastu menetlusi, piirdub käesoleva aruande sisu ja eesmärk rakendusmeetmete hindamisega faktide alusel.

5. veebruaril 2003 saatis komisjon liikmesriikidele kirja, milles tuletas neile meelde nende kohustusi. Selleks hetkeks oli ainult üks liikmesriik (Ühendkuningriik) edastanud teabe rakendamiseks võetud meetmete kohta. 31. detsembriks 2003 olid vastavava teabe komisjonile edastanud üheksa liikmesriiki (Saksamaa, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Austria, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik). Aprillis 2004 edastas üks liikmesriik (Prantsusmaa) teabe rakendamiseks võetud meetmete kohta ja üks liikmesriik (Austria) teatas komisjonile uue õigusakti peatsest jõustumisest ühiste uurimisrühmade kohta. Mais 2004 võttis komisjon uuesti ühendust liikmesriikidega, kes ei olnud vastavat teavet edastanud (Belgia, Taani, Kreeka, Iirimaa ja Hollandiga) ning sai kolmelt (Belgialt, Kreekalt ja Hollandilt) ka vastused.

13. aprillil 2004 võttis komisjon laienemist silmas pidades ühendust ühinevate riikidega, paludes raamotsuse rakendamist käsitlevat teavet. Vastanud on kuus riiki (Küpros, Läti, Leedu, Malta, Slovakkia ja Ungari).

Kuigi nõukogule aruande esitamise tähtaeg oli 1. juuli 2004, võeti arvesse kuni 15. augustini 2004 esitatud teavet, et oleks võimalik hinnata rakendamist võimalikult paljude liikmesriikide alusel.

Ainult kolm liikmesriiki (Taani, Läti ja Soome) võtsid ülevõtmist käsitlevad õigusaktid vastu raamotsuse artiklis 4 sätestatud tähtajaks ja ainult üks liikmesriik (Ühendkuningriik), kes samuti võttis vastu osa ülevõtmist käsitlevatest meetmetest enne tähtaega, edastas asjaomase teabe komisjonile õigeaegselt.

Kokku edastasid komisjonile asjaomased õigusaktid 14 liikmesriiki (Taani, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Holland, Austria, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik). Teavet ei saadud viielt liikmesriigilt (Eestilt, Iirimaa, Poolalt, Tšehhilt ja Sloveenialt), samas kui neli liikmesriiki (Belgia, Itaalia, Küpros ja Slovakkia) edastasid eelnõu teksti ja kaks liikmesriiki (Kreeka ja Luksemburg) teatasid komisjonile eelnõu ettevalmistamisest.

Komisjonile edastatud siseriikliku teabe kvaliteet mõjutab paratamatult käesoleva aruande väärtust ja täpsust. Asjaomase teabe kogumisel on komisjon seisnud silmitsi mitmesuguste raskustega. Lisaks ei olnud siseriiklikud õigusaktid täielikud ning neis osutati sätetele, mida komisjonile ei edastatud. Saadud teabe hindamisest selgus, et kui puudub vajadus õigusakti vastuvõtmiseks, siis on siiski kasulik teatavate oluliste küsimuste selgitamiseks koostada suunised või ringkirjad.

Hindamisraskused olid tingitud ka asjaolust, et raamotsuse koostamisel võeti 2000. aasta konventsioonist artiklid 13, 15 ja 16 otse üle. 2000. aasta konventsioonis lepit

ühiseid uurimisrühmi käsitlevates sätetes kokku osana keerulisest süsteemist, mis hõlmas mitmeid piiriülese kuritegevuse vastase võitluse koostöövahendeid. Nõukogu raamotsus ühiste uurimisrühmade kohta ei peegelda 2000. aasta konventsiooni tervikuna ja kõnealuse konventsiooni jõustumisele eelneval üleminekuperioodil võib see tuua kaasa segadust mitmetes küsimustes, nagu näiteks seoses uurimisrühmade loomiseks pädeva asutusega või seoses asjaoluga, et teatavad uurimistoimingud (näiteks jälitustoimingud või kontrollitavad tärned, mida saavad läbi viia üksnes uurimisrühmad) ei ole raamotsusega reguleeritud.

Eespool öeldu valguses tuleb arvestada asjaoluga, et tänaseks on 2000. aasta konventsiooni ratifitseerinud kaheksa liikmesriiki (Taani, Eesti, Hispaania, Läti, Leedu, Holland, Portugal ja Soome). Mõned 2000. aasta konventsiooni ratifitseerinud riikidest (Hispaania, Läti, Portugal, Soome) võtsid vastu ka konkreetse õigusakti raamotsuse rakendamiseks, samas kui teised riigid (Taani ja Holland) rakendasid seda 2000. aasta konventsiooni ratifitseerivate õigusaktide kaudu. Üks liikmesriik (Leedu) edastas ainult konkreetse siseriikliku õigusakti teksti, lisamata ratifitseerimisseadust, ning üks riik (Eesti) ei edastanud rakendamise kohta mingit teavet, kuigi on ratifitseerinud 2000. aasta konventsiooni.

3. JÄRELDUSED

Raamotsuse rakendamise hindamisel tuleb silmas pidada, et liikmesriigid on kohustatud võtma vastu uusi õigusakte niivõrd, kuivõrd see on vajalik raamotsuse ülevõtmiseks. Kui õigussüsteem tervikuna juba sisaldab õiguslikult siduvaid norme, mis tagavad raamotsuse täieliku rakendamise, ei ole vaja uusi õigusakte vastu võtta. Lisaks ei pea rakendusaktidel olema raamotsusega sama sõnastus, vähemalt juhul, kui lõpptulemus tagab raamotsusega reguleeritud normide täieliku rakendamise ning loob piisavalt selge ja täpse õigusliku olukorra.

Üldiselt tuli enamikes liikmesriikides raamotsuse rakendamiseks võtta vastu uued õigusaktid või vähemalt muuta teatavaid siseriiklikke sätteid.

Mõned liikmesriigid (Hispaania ja Portugal) võtsid raamotsuse üle viimasega enam-vähem samasisulise siseriikliku õigusega, samas kui teised riigid (Taani, Prantsusmaa, Läti, Ungari, Austria, Soome ja Rootsi) tegid muudatusi olemasolevatesse sätetesse või võtsid vastu õigusakti, milles kehtestati uued eeskirjad.

Üks liikmesriik (Ühendkuningriik) teatas, et pidi võtma ainult teatavad sätted üle seadusesätetena ja ülejäänud võeti üle ringkirjaga. Et ringkiri ei ole õiguslikult siduv, ei loeta asjaomaseid sätteid raamotsusega kooskõlas olevaiks.

Kolm liikmesriiki (Saksamaa, Leedu ja Malta) olid seisukohal, et raamotsuse rakendamiseks pole täiendavaid õigusakte vaja.

Ühe liikmesriigi (Holland) kehtivad õigusaktid võimaldavad luua ühiseid uurimisrühmi “kuivõrd see on ette nähtud lepingu või konventsiooniga”. Kuna raamotsus pole leping ega konventsioon, ei ole vastavad sätted raamotsusega kooskõlas.

Järgnevates järeldustes hinnatakse raamotsuse iga sätte rakendamist eraldi. Siseriiklike õigusaktide kohta täiendavate selgituste saamiseks ja nendega üksikasjalikumaks tutvumiseks vaadata 1. lisa.

Artikli 1 lõikes 1, mis on raamotsuse kõige olulisem osa, on sätestatud, et piisab kui üldine õiguslik kontekst võimaldab riikidevaheliste ühiste uurimisrühmade moodustamist konkreetsel eesmärgil ja tähtjaks. Seda sätet on rakendanud peaaegu kõik liikmesriigid, kus kehtivad asjaomased õigusaktid (Hispaania, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Portugal, Soome ja Rootsi). Paljude riikide (Hispaania, Läti, Ungari, Austria, Portugal, Soome ja Rootsi) kehtivates õigusaktides viidatakse leppele, mida teatavatel juhtudel (Austria puhul) kirjeldatakse kui nõukogu poolt vastu võetud näidislepet, samal ajal kui teistes riikides (Prantsusmaal ja Leedus) viitab kõnealune termin üldistele kontaktidele pädevate asutuste vahel.

Artikli 1 lõikes 2 osutatud ettepanekutes rühma koosseisu kohta tuleb märkida, et kehtivates õigusaktides osutatakse kaudselt rühma koosseisule, kui neis viidatakse lepingule või mõnele muule pädevate asutuste vahel sõlmitud leppele ka siis, kui ei viidata nõukogu poolt vastu võetud näidisleppele.

Seoses **artikli 1 lõikega 3** uurimisrühma juhtimise, kohaldatava seaduse ja tegutsemiseks vajalikke tingimuste kohta on piisav, kui iga liikmesriik sätestab oma territooriumil kohaldatavad eeskirjad, jättes määratlemata teises liikmesriigis kohaldatavad eeskirjad. Ometi võtsid selle artikli täielikult üle ainult kaks liikmesriiki (Hispaania ja Austria). Neli liikmesriiki on võtnud üle ainult teatavad sätted, nagu näiteks rühma juhile antud „järelevalvevolitused“ või kohaldatavat seadust käsitlevad üldeeskirjad (Prantsusmaa) või rühma juhti ja kohaldatavat seadust käsitlevad sätted, osutamata seejuures tegutsemiseks vajalikele tingimustele (Läti, Ungari ja Soome). Ülejäänud liikmesriigid (Leedu, Hollandi, Malta, Portugali, Rootsi, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriigi) seda valdkonda ei käsitle.

Artikli 1 lõike 4 kohta (milles käsitletakse „lähetatud liikmeid“) tuleb märkida, et kui rakendusaktis viidatakse uurimisrühma juurde lähetatud isikutele, kuid üheski sättes pole antud selgesõnalist „lähetatud liikme“ määratlust, on üldisest kontekstist selge, et viidatakse ühise uurimisrühma liikmetele, kes esindavad teisi liikmesriike peale liikmesriigi, kus rühm tegutseb.

Raamotsuse üks kõige olulisem tahk on seotud lähetatud liikmete volitustega (**artikli 1 lõiked 5 ja 6**). Rakendusaktid on riigiti väga erinevad. Kui teatavates riikides (Prantsusmaal, Maltal ja Soomes) on lähetatud liikmetele usaldatavad ülesanded loetletud ja selgelt välja toodud, siis teistes on neile viidatud väga üldiselt (Leedus) või viidatakse uurimisrühma moodustamiseks vajalikule leppele (Hispaanias), muud liiki pädeva asutuse poolt antavale heakskiidule (Saksamaal) või siseriiklikele õigusaktidele (Austrias) ning ülejäänutes on rühma juhi otsustada, milliseid ülesandeid lähetatud liikmetele määrata (Lätis ja Portugalis).

Artikli 1 lõikes 7 käsitletakse olukorda, kus uurimisrühmal on vaja teha uurimistoiminguid ühes sellise rühma moodustanud liikmesriikidest. Kõnealuse sätte eesmärk on ennetada olukorda, kus ühisel uurimisrühmal tekiks vajadus esitada õigusabitaotlusi. Seda sätet on järginud ainult kolm liikmesriiki (Hispaania, Soome ja Rootsi). Üks liikmesriik (Ühendkuningriik) piirab uurimistoimingud läbiotsimisloa ja kohtu korraldustega, kusjuures enamikes siseriiklikes kehtestavates õigusaktides seda

ei käsitleta (Taanis, Saksamaal, Prantsusmaal, Leedus, Ungaris, Maltal, Hollandis, Austrias ja Portugalis). Üks liikmesriik (Läti) võttis vastu ebaselged sätted, mis ei näi vastavat artikli 1 lõikele 7.

Artikli 1 lõike 8, milles käsitletakse abi vajamist mõnelt muult liikmesriigilt peale uurimisrühma moodustanud liikmesriikide või kolmandalt riigilt, on täielikult üle võtnud kaks liikmesriiki (Hispaania ja Portugal) ning üks liikmesriik (Läti) võttis vastu ebaselged sätted. Kogutud teabe põhjal ei ole teistel liikmesriikidel artikli 1 lõikele 8 vastavaid sätteid.

Teabe andmist käsitlevaid sätteid (**artikli 1 lõige 9**) on võtnud otse üle kolm liikmesriiki (Läti, Portugal ja Rootsi). Sellest hoolimata võib mitmel juhul (Hispaania, Ungari, Austria ja Soome puhul) järeldada õigusaktide üldise tõlgendamise põhjal, et uurimisrühma liige võib anda rühmale teda lähetanud liikmesriigis kättesaadavat teavet. Ülejäänud liikmesriikide õigusaktidest ei olnud võimalik vastavaid sätteid leida.

Kogutud teabe kasutamisega seoses (**artikli 1 lõige 10**) nähtub, et kolm liikmesriiki (Hispaania, Portugal ja Rootsi) järgivad kõnealust sätet täielikult ning kaks (Austria ja Soome) rakendavad seda osaliselt. Üks liikmesriik (Läti) võttis vastu sätteid, mis ei ole kooskõlas raamotsusega.

Seoses **artikli 1 lõikega 11** (milles sätestatakse, et raamotsus ei piira ühiste uurimisrühmade moodustamist või nende tegevust käsitlevate olemasolevate sätete või kokkulepete kohaldamist) ei ole ükski liikmesriik esitanud konkreetseid sätteid. Et rakendusaktides ei ole aga raamotsusega vastuolus olevaid sätteid, tuleks lugeda, et kõik liikmesriigid järgivad artikli 1 lõiget 11.

Ainult kuus liikmesriiki (Hispaania, Läti, Ungari, Austria, Portugal ja Soome) on näinud ette võimaluse, kus rühma tegevusest võtavad osa teised isikud peale liikmesriikide esindajate (**artikli 1 lõige 12**). Ühe liikmesriigi (Leedu) kehtivates õigusaktides viidatakse „rahvusvahelises lepingus ettenähtud juhtudele“. Ülejäänud liikmesriigid ei ole kõnealust sätet üle võtnud.

Artikli 2 (kriminaalvastutus) kohta on rakendussätted vastu võtnud kuus liikmesriiki (Taani, Hispaania, Leedu, Malta, Austria ja Ühendkuningriik); üks liikmesriik (Saksamaa) on seda rakendanud osaliselt. Ülejäänud liikmesriigid ei ole ülevõtmist käsitlevaid õigusakte vastu võtnud.

Artikli 3 (ametnike tsiviilvastutus) on täielikult üle võtnud kolm liikmesriiki (Hispaania, Austria ja Portugal) ning osaliselt viis liikmesriiki (Taani, Leedu, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik). Ülejäänud liikmesriikides pole vastavaid sätteid vastu võetud.

Kokkuvõttes võttis ainult üks liikmesriik (Hispaania) vastu ülevõtmist käsitlevad sätted, mis on täielikult kooskõlas raamotsusega.

Siiski tuleb rõhutada, et kui kehtivates õigusaktides on ette nähtud ühiste uurimisrühmade moodustamine kokkuleppe alusel (vt märkused artikli 1 lõike 1 kohta), tuleks lugeda, et raamotsus on võetud üle rahuldavalt.

Komisjon võtab oma täiendavas aruandes arvesse hiljem esitatud teabe ning ajakohastab vajadusel siseriiklikke õigusakte käsitleva teabe. Seni aga kutsub komisjon liikmesriike üles võtma kiiresti ja täielikult üle ühiseid uurimisrühmi käsitleva raamotsuse ning edastama rakendatud meetmeid käsitleva teabe.

Käesolevale aruandele on lisatud kaks komisjoni talituste töödokumenti. Esimeses hinnatakse komisjoni kogutud teabe põhjal igas liikmesriigis vastu võetud või vastuvõtmisele kuuluvaid õigusakte raamotsuse iga sätte suhtes. Teine sisaldab tabelit, kus on üksikasjalikult esitatud raamotsuse iga artikli ülevõtmine siseriiklikusse õigusesse.