



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 17.12.2007
KOM(2007) 805 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

mis põhineb nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsuse 2005/212/JSK (mis käsitleb kuritegevusega seotud tulu, kuriteovahendite ja omandi konfiskeerimist) artiklil 6

1. SISSEJUHATUS

Vastavalt nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsuse 2005/212/JSK, mis käsitleb kuritegevusega seotud tulu, kuriteovahendite ja omandi konfiskeerimist¹ (edaspidi „raamotsus”), artiklile 6 peab komisjon koostama kirjaliku aruande selle kohta, milliseid meetmeid on liikmesriigid võtnud raamotsuse järgimiseks.

Raamotsus võeti vastu Taani Kuningriigi eestvedamisel ning selle eesmärk on „...tagada, et kõigis liikmesriikides oleks kehtestatud tõhusad eeskirjad, mis reguleerivad kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimist, muu hulgas tõendamiskohustust organiseeritud kuritegevusega seotud kuriteos süüdi mõistetud isiku vallatava vara päritolu määramisel.” Raamotsuse põhieesmärk on, et liikmesriigid võtaksid meetmeid kahe järgmist liiki konfiskeerimise lubamiseks:

- kuriteovahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu või sellisele tulule väärtuse poolest vastava vara kas täielikult või osaliselt konfiskeerimine, kui kuriteo eest määratav karistus on üle ühe aasta pikkune vabadusekaotus,
- teatavate tõsiste rikkumiste eest süüdimõistetud isikule otseselt või kaudselt kuuluva vara kas täielik või osaline konfiskeerimine eeskätt juhul, kui vara on saadud kuritegelikul teel.

Komisjon leiab, et kuriteovahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu või vara tuleb tingimata konfiskeerida, kuna see aitab võidelda tõhusalt organiseeritud kuritegevusega. Konfiskeerimine võimaldab jätta kurjategijad ilma rahalistest vahenditest, millega piiratakse nende võimet kuritegusid toime panna, aga ka võtta neilt ära võimalus nautida vara, millega nad on end oma mugavuse huvides ümbritsenud.

1.1. Raamotsuse väljatöötamise taust

Kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimist on peetud organiseeritud kuritegevusega võitlemise tõhusaks vahendiks juba pikka aega. Organiseeritud kuritegevusega võitlemist käsitlevates Euroopa Ülemkogu tegevuskavades rõhutatakse kindlameelselt vajadust jätta organiseeritud kuritegevuses osalejad ilma nende peamisest motivatsiooniallikast, s.o kasust.

Euroopa Liidu uue aastatuhande strateegias² märgitakse, et Euroopa Ülemkogu on otsustanud tagada, et võetakse konkreetseid meetmeid kuritegelikul teel saadud tulu avastamiseks, blokeerimiseks, arestimiseks ja konfiskeerimiseks.

Praeguseks on liit sel eesmärgil kehtestanud ühtlase õigustiku. 26. juunil 2001 võttis nõukogu vastu raamotsuse 2001/500/JSK, milles käsitletakse rahapesu ning kuriteovahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu kindlakstegemist, uurimist, blokeerimist, arestimist ja konfiskeerimist³. Raamotsus on võimaldanud liikuda teataval määral edasi, kuna selles soovitati ühtlustada organiseeritud kuritegevuse teel saadud rahaliste vahendite konfiskeerimist käsitlevaid liikmesriikide õigusakte. Nõukogu 22. juuli 2003. aasta raamotsusega 2003/577/JSK⁴ võimaldatakse pöörata Euroopa Liidus tehtud vara blokeerimise või ajutise arestimise otsused täitmisele. 6. oktoobril 2006 võttis nõukogu vastu ka raamotsuse

¹ ELT L, 15.3.2005.

² Organiseeritud kuritegevuse ennetamine ja ohjamine: Euroopa Liidu uue aastatuhande strateegia, EÜT C 124, 3.5.2000, lk 1.

³ EÜT L 182, 5.7.2001.

⁴ ELT L 196, 2.8.2003.

2006/783/JSK konfiskeerimisotsuste suhtes vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta⁵.

2. KÄESOLEVA ARUANDE EESMÄRK JA HINDAMISMEETOD

Nõukogu raamotsused on liikmesriikide jaoks oodatavate tulemuste seisukohast siduvad, jättes aga riigisisestele pädevatele asutustele vabaduse otsustada vormi ja vahendite üle ise. Raamotsusel ei ole otsest mõju. Kuna komisjonil ei ole kolmanda samba raames õigust alkatada liikmesriikide vastu rikkumismenetlust, on käesoleva aruande olemus ja eesmärk piiratud võetud ülevõtmismeetmete faktilise hindamisega.

Aruandes keskendutakse artiklitele 2 ja 3, mis moodustavad õigusakti põhisätteid ja sisaldavad põhikohustusi raamotsuse eesmärkide täitmiseks.

Komisjon kasutab käesolevas aruandes raamotsuste elluviimise hindamiseks 2001. aastal vastu võetud üldkriteeriume.⁶ Lisaks on kasutatud asjaomase raamotsusega seotud kriteeriume.

Raamotsuse artikli 6 lõikega 2 nähakse ette, et nõukogu annab liikmesriikide poolt 15. märtsiks 2007 esitatud teabe alusel koostatud aruande ja komisjoni kirjaliku aruande põhjal hiljemalt 15. juuniks 2007 hinnangu, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud käesoleva raamotsuse järgimiseks vajalikke meetmeid.

Käesoleva aruande koostamise ajaks olid õigusaktid esitanud 16 liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Leedu, Madalmaad, Malta, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari), kellest 10 (Belgia, Eesti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari) olid võtnud üle peaaegu kogu raamotsuse, v.a artikkel 1, mille mitmed liikmesriigid olid jätnud üle võtmata, ja mõnel juhul sätted, mis on raamotsuse üldise suunitlusega võrreldes vähetähtsad. Kuus liikmesriiki (Belgia, Iirimaa, Leedu, Malta, Rootsi, Rumeenia) olid võtnud selle üle osaliselt. Viis liikmesriiki (Luksemburg, Itaalia, Kreeka, Läti, Poola) on teatanud, et vastavad õigusaktid on veel koostamisel. Kuus liikmesriiki (Austria, Küpros, Hispaania, Slovakkia, Sloveenia, Ühendkuningriik) ei ole komisjonile oma riigisiseseid meetmeid veel edastanud.

Mõned liikmesriigid esitasid ka saatemärkused ja vastavustabeli, selgitades oma õigusaktides vastu võetud üld- ja erisätteid, toetades neid viidetega asjakohastele õigusaktidele. Seoses kohustusega edastada ülevõtmisaktide tekst esitasid mõned liikmesriigid väga üksikasjalikud märkused, kuid ei esitanud märkuste toetamiseks ühtegi dokumenti. Teiste puhul aga esines üksikuid puudusi.

Sellest tulenevalt esitatakse aruandes analüüs 16 liikmesriigi esitatud ülevõtmismärkuste ja olgu siis osaliste või täielike ülevõtmisaktide kohta ning kahe liikmesriigi (Itaalia, Luksemburg) esitatud õigusakti elnõude kohta.

⁵ ELT L 328, 24.11.2006. lk 59–78.

⁶ KOM(2001) 771, 13.12.2001, punkt 1.2.2.

3. VÕETUD MEETMETE ANALÜÜS

Artikkel 1. Mõisted

Raamotsuse artiklis 1 on esitatud järgmised mõisted: „tulu”, „vara”, „kuriteovahend”, „konfiskeerimine” ja „juriidiline isik”. Need mõisted on väga olulised, kuna nad aitavad paremini mõista ülevõetud teksti ennast ning tagada, et asjaomastes tekstides kasutatakse ja viidatakse sarnastele ja ühesuguse sisuga määratlustele.

Mõned liikmesriigid (Bulgaaria, Leedu, Malta, Rootsi, Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Ungari) on esitanud asjaomase artikli ülevõtmise kohta kohati puuduliku teabe. Teised ei ole selle kohta teavet esitanud (Eesti, Madalmaad, Poola, Saksamaa, Soome, Taani). Mõned liikmesriigid on rõhutanud, et osa mõisteid ei ole tarvis arvesse võtta põhjusel, et isegi kui need ei ole riigisisestes õigusaktides eraldi määratletud, on tegemist teada-tuntud mõistetega, mis ei tekita mingeid tõlgendamisraskusi (Iirimaa, Malta, Prantsusmaa, Ungari). Komisjoni arvates on nimetatud mõistete ülevõtmine riigisisestesse õigusaktidesse oluline, kuna nii saab selgema pildi sellest, kuidas neid võetakse riigi õigusaktides arvesse. Taolise teabe puudumisel on komisjonil mõnikord raske või isegi võimatu veenduda raamotsuse nõuetekohases ülevõtmises.

Artikkel 2. Konfiskeerimine

Artikkel 2 moodustab põhisätte. Selle lõikes 1 kohustatakse liikmesriike võimaldama kas täielikult või osaliselt konfiskeerida kuriteovahendid ja kuritegelikul teel saadud tulu või sellisele tulule väärtuse poolest vastava vara, kui kuriteo eest määratav karistus on üle ühe aasta pikkune vabadusekaotus. Üheaastane künnis on sätestatud juba eespool nimetatud nõukogu raamotsuses 2001/500/JSK. Erinevus seisneb maksupettuste suhtes kehtinud reservatsioonide võimaluse väljajätmises.

Artikli 2 lõike 1 rakendamine on läinud liikmesriikides kõige ladusamalt. Sõltuvalt asjaoludest on teatavates liikmesriikides ette nähtud vaid osaline konfiskeerimine. 13 liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Poola, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik) on võtnud asjaomase lõike üle täielikult.

Iirimaa valmistab praegu ette meetmeid, et olla täielikult kooskõlas artikli 2 lõikega 1. Leedu viitab artikli 2 kohaldamiseks varade külmutamise menetlusele. Prantsusmaa on teatanud, et vastavalt põhjendusele 11 (liikmesriigi siseste aluspõhimõtete austamine) ei saa Prantsusmaal kohaldada konfiskeerimismeetmeid meedia toimepandud seaduserikkumiste suhtes.

Tuleb märkida, et vabadusekaotuse määra suhtes, millest sõltub kohustusliku konfiskeerimise künnis, ei näe liikmesriigid (vähemalt Belgia, Eesti, Leedu, Malta, Saksamaa, Taani ja Tšehhi Vabariik) ette miinimummäära, kuna konfiskeerimine kehtib kõigi kuritegude puhul.

Kooskõlas artikli 2 lõikega 2 nähakse teatavates liikmesriikides maksupettuste suhtes ette muu kui kriminaalmenetlus, et jätta pettuse toime pannud isik ilma süüteo tulemusel saadud tulust (Belgia, Bulgaaria, Leedu). Edastatud tekstidest nähtub, et mõned liikmesriigid ei ole raamotsuse alusel taolist sätet kehtestanud. See aga ei tähenda, et liikmesriikide õigussüsteemides ei kohaldataks muid menetlusliike.

Artikkel 3. Laiendatud konfiskeerimisvolitused

Artikkel 3 kujutab endast käesoleva aruande aluseks oleva raamotsuse tõelist lisandväärtust, kuigi jääb esialgses ettepanekus kavandatuga võrreldes tagasihoidlikuks. Sellega tagatakse, et kõigil liikmesriikidel on olemas eeskirjad organiseeritud kuritegevuse eest süüdimõistetud isikule kuuluva vara konfiskeerimiseks. Artiklis kohustatakse liikmesriike võimaldama lõikes

2 osutatud asjaolu esinemise korral kas täielikult või osaliselt konfiskeerida teatava rikkumise eest süüdimõistetud isikule kuuluv otsene või kaudne vara.

Artikli 3 lõige 1. Reguleerimisala

Et võtta arvesse määratud karistuse proportsionaalsust rikkumise raskusastme suhtes, sätestatakse raamotsuses kohustus näha ette laiendatud konfiskeerimisvõolituste võimalus:

- ühelt poolt on asjaomane kohustus nähtud ette vaid ühtlustatud kuriteoliikide nimekirja suhtes, mis on koostatud kuue raamotsuse (eurode võltsimise, rahapesu, inimkaubanduse, ebaseaduslikku sisserände, seksuaalse eksploatseerimise ja lapsporno, uimastiäri ja terrorismi kohta) alusel. Selliste kuritegude eest on liikmesriigid kohustatud määrama maksimaalselt 5–10 aasta või rahapesu korral 4 aasta pikkuse vabadusekaotuse;
- teisalt nähakse laiendatud konfiskeerimisvõimalus ette vaid kuritegelikus ühenduses toime pandud rikkumiste suhtes, v.a terrorismi puhul.

Tuleb täpsustada, et laiendatud konfiskeerimisvõimaluse ettenägemise kohustus kehtib vaid juhul, kui rikkumise eesmärk on saada rahalist kasu.

Üldiselt näevad liikmesriigid laiendatud konfiskeerimisvõimalust käsitlevad erisätted ette vähemalt eespool nimetatud kuue raamotsuse reguleerimisalas ning terrorismivastast võitlust käsitleva õigusakti reguleerimisalas. Asjaomaste raamotsustega hõlmatud rikkumisi peetakse üldiselt erisätete õigustamiseks piisavalt rasketeks. Mis puudutab karistusmäära, mis määrab kindlaks kohustusliku konfiskeerimise künnise ning mille juures tuleb teha vahet rahapesu juhtumitel ja muudel juhtumitel, selgub, et enamik riike nimetatud eristust ei kasuta. Nõude kohta, et laiendatud konfiskeerimisvõimaluse ettenägemise kohustus kehtib vaid juhul, kui rikkumise eesmärk on saada rahalist kasu, tuleb öelda, et paljud liikmesriigid ei ole seda tingimust üle võtnud, mis on muutnud raamotsuse rakendamise nendele paindlikumaks.

Osa liikmesriike kohaldab laiendatud konfiskeerimisvõolitusi ilma, et selle eeltingimuseks oleks alati rikkumiste seotus kuritegelike ühendustega (Belgia, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome). Sama tundub kehtivat Poola kohta. Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Taani ja Tšehhi Vabariik on teatanud raamotsuse asjaomase reguleerimisala täielikust ülevõtmisest. Leedu esitatud dokumendist ei nähtu ühtegi meedet, mida saaks seostada raamotsusega ette nähtud meetmetega. Saksamaa ei ole võtnud üle veel teatavaid meetmeid lapspornoga seotud rikkumiste suhtes. Paar liikmesriiki on võtnud raamotsuse reguleerimisala üle vaid osaliselt (Eesti, Soome).

Artikli 3 lõige 2. Vajalikud meetmed

Kõige problemaatilisem tundub artikli 3 lõike 2 rakendamine. Probleemid on seotud peamiselt liikmesriikide õigustraditsioonide, aluspõhimõtete (eelkõige seoses tõendamiskohustusega), süüdimõistmiseks alust andnud rikkumise ja konfiskeeritu vahelise nõutava seosega, õigusega õiglasele kohtuprotsessile, aga ka süüdistuste ja määratud karistuse proportsionaalsusega. Samas minnakse mõnes liikmesriigis kaugemale ning nähakse kohtutele ette võimalus määrata süüdimõistetud isikule karistuseks tema vara kas osaline või täielik konfiskeerimine ilma, et tuleks tõendada vara kriminaalset päritolu.

Liikmesriigid peavad võtma üle vähemalt ühe artikli 3 lõike 2 punktides a, b ja c nimetatud laiendatud konfiskeerimismeetmest. Kõik need võimaldavad konfiskeerida kuritegelikul teel saadud vara, mis ei ole otseselt seotud rikkumisega, mille eest isik süüdi mõisteti. See tähendab, et süüdimõistetud isiku süüteo ja konfiskeeritud vara vahel puudub nii vara olemuse kui väärtuse mõttes seos. Tegemist on süüdimõistetud isiku vara laiendatud konfiskeerimise põhimõttega. Punkt a hõlmab vara, mis on saadud süüdimõistmisele eelnenud ajavahemiku tegevusest, punkt b aga vara, mis on saadud „sarnasel kuritegelikul teel”. Punkt c hõlmab

süüdimõistetud isiku omandi väärtuse ebaproportsionaalsust võrreldes isiku seadusliku sissetulekuga.

Liikmesriikide võetud meetmed on erinevad. See on seotud erinevustega õigussüsteemides ja õiguslikes põhimõtetes. Sageli on raske kindlaks määrata, milliste meetmetega täpselt on vajalikud sätted üle võetud, kui seda just selgitatud ei ole. Kokkuvõttes on seis järgmine:

- Bulgaaria, Poola, Saksamaa ja Soome on võtnud otseselt või kaudselt üle punktiga a ettenähtud meetmed.
- Eesti on võtnud otseselt või kaudselt oma õigusesse üle punktiga c ettenähtud meetme.
- Madalmaad, Prantsusmaa, Taani ja Tšehhi Vabariik on võtnud otseselt või kaudselt üle punktidega a, b ja c ettenähtud meetmed.
- Belgia ja Bulgaaria on võtnud otseselt või kaudselt üle punktidega a ja b ettenähtud meetmed.

Iirimaa, Itaalia ja Luksemburg valmistavad ette reformi laiendatud konfiskeerimisvõimetuste kehtestamiseks. Vähemalt kolmes liikmesriigis (Bulgaaria, Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik) nähakse kas osaliselt või täielikult otsuse reguleerimisalasse kuulavas süüteos süüdi mõistetud isiku karistamise raames ette tema vara osaline või täielik konfiskeerimine, sõltumata sellest, kas vara on saadud kuritegelikul teel.

Artikli 3 lõige 3. Reguleerimisala laienemine kolmandatele isikutele

Artikli 3 lõike 3 valikulise sätte tulemusel on mõnes liikmesriigis lubatud täielikult või osaliselt konfiskeerida süüdimõistetud isikule „arvatavasti kuuluv” vara, mis kuulub ametlikult lähisugulastele või juriidilisele isikule, mille üle isik omab kontrolli. Meetme osaliselt või täielikult üle võtnud liikmesriikideks on igatahes Belgia, Bulgaaria, Eesti, Soome, Taani ja Tšehhi Vabariik.

Artikli 3 lõige 4. Muu kui kriminaalmenetluse teel varast ilmajätmine

Artikli 3 lõikes 4 on sätestatud, et liikmesriigid võivad rakendada peale kriminaalmenetluse muid menetlusi, mis jätavad kurjategija ilma teatavast omandist. Selle on üle võtnud Rootsi.

Esitatud tekstidest nähtub, et Belgia, Bulgaaria, Eesti, Madalmaad, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome ja Tšehhi Vabariik ei ole vastavaid sätteid üle võtnud. See aga ei tähenda, et liikmesriikide õigussüsteemides muid menetlusliike ei kohaldata.

Artiklid 4 ja 5. Õiguskaitsevahendid ja kaitsemeetmed

Iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed selle tagamiseks, et huvitatud isikutel, keda artiklites 2 ja 3 sätestatud meetmed mõjutavad, on tõhusad õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitsmiseks. Raamotsus ei tohi mõjutada kohustust pidada kinni põhiõigustest ja õiguse üldpõhimõtetest.

Suur osa liikmesriike ei ole esitanud artiklites 4 ja 5 tulenevate kohustuste ülevõtmise kohta täpset teavet. Seega ei saa komisjon anda hinnangut, mil määral on liikmesriikide õigusaktid raamotsuse sellekohase nõudega vastavuses. Põhiõigustest ja õiguse üldpõhimõtetest kinnipidamise olulisust silmas pidades pöörab komisjon eespool nimetatud sätete riigisisesele õigusesse ülevõtmisele ka edaspidi erilist tähelepanu.

4. KOKKUVÕTE

Praeguse seisuga on 16 liikmesriiki esitanud sätete tekstid, millega raamotsus on riigi õigusse üle võetud. Komisjon peab raamotsuse ülevõtmise venimist liikmesriikides murettekitavaks. Liikmesriikidele tuletatakse meelde, kui oluliseks pidasid nad organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemist selle vahenditest ja tulust ilmajätmise kaudu. Lisaks rõhutab komisjon, et selle tähtsust näitab ka rahapesu ning kuritegelikul teel saadud tulu kindlakstegemist, arestimist ja konfiskeerimist käsitlevate kriminaalõiguslike konventsioonide vastuvõtmine Euroopa Nõukogus aastatel 1990–2005 ning piiriülese organiseeritud kuritegevuse vastane ÜRO 2000. aasta konventsioon. Selleks et võidelda tõhusalt Euroopa Liidu tasandil, on äärmiselt oluline, et riikide tasandil võetakse vastu õigussätted, mis toetuvad kindlatele alustele ja on kõikehõlmavad.

Komisjon kutsub kõiki liikmesriike analüüsima käesolevat aruannet ning kasutama võimalust esitada kogu asjakohane teave komisjonile ja nõukogu sekretariaadile, et täita neile raamotsuse artikliga 6 pandud kohustused. Lisaks julgustab komisjon liikmesriike, kes on teatanud asjakohaste õigusaktide ettevalmistamisest, võtma nõutavad õigusmeetmed võimalikult kiiresti ning esitama nende tekstid nõukogu peasekretariaadile ja komisjonile. Komisjon avaldab kahetsust, et kuus liikmesriiki ei ole senini esitanud nõutavat teavet ning kutsub neid edastama viivitamata kogu teabe raamotsuse ülevõtmise kohta oma riigi õigusse.

2008. aasta lõpus kavatseb komisjon võtta vastu teatise kuritegelikul teel saadud tulu kohta. Selles analüüsitakse sellise tulu konfiskeerimise ja sissenõudmise vahendeid ning vaadeldakse, kuidas tugevdada politsei- ja kohtuasutuste vahelist koostööd, et jätta kurjategijad ilma nende ebaseaduslikust tulust.