



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 26. mail 2016*

Kohtuasi C-218/15

**Kriminaalmenetlus, milles süüdistatav on
Gianpaolo Paoletti jt**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale ordinario di Campobasso (Campobasso kohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus — Põhiõigused — Soodsama karistusõiguse kohaldamine tagasiulatuvalt —
Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise mõju enne ühinemist toime pandud Itaalia territooriumile
ebaseaduslikult sisserändamisele kaasaaitamise süüteo

1. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul analüüsida Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise mõju Rumeenia kodanike ebaseaduslikule piiriületamisele ja Itaalia territooriumil elamisele kaasaaitamise süüteo, kui see süütegu on toime pandud enne seda ühinemist. Täpsemalt kahtleb Tribunale ordinario di Campobasso (Campobasso kohus, Itaalia), kas selle tõttu, et nimetatud ühinemine toimus pärast selle süüteo toimepanemist ja enne selle toimepanija üle õigusemõistmist, on ebaseaduslikule piiriületamisele ja Itaalias elamisele kaasaaitamise süütegu ära langenud.

2. Käesolevas ettepanekus selgitan ma põhjuseid, mille pärast ma arvan, et riigi liiduga ühinemine pärast selle riigi kodanike ebaseaduslikule piiriületamisele ja liikmesriigis elamisele kaasaaitamise süüteo toimepanemist ja enne selle süüteo toimepanija üle õigusemõistmist ei too kaasa selle süüteo äralangemist.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta** artikli 49 lõikes 1 on sätestatud:

„Kedagi ei tohi tunnistada süüdi kuriteos teo või tegevusetuse eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud siseriikliku või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu. Samuti ei või kohaldada raskemat karistust kui kuriteo toimepanemise ajal ettenähtu. Kui pärast kuriteo toimepanemist nähakse seadusega ette kergem karistus, kohaldatakse seda karistust.“

* Algkeel: prantsuse.

** Edaspidi „harta“.

4. Nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiivi 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele***, artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud, et iga liikmesriik näeb ette asjakohased karistused „iga isiku suhtes, kes tahtlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, siseneda liikmesriigi territooriumile või läbida see neid asjaomase liikmesriigi seadusi rikkudes, mis käsitlevad välismaalaste piiriületamist või läbisõitu“, ning „iga isiku suhtes, kes majandusliku kasu nimel tahtlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, elada liikmesriigi territooriumil neid asjaomase liikmesriigi seadusi rikkudes, mis käsitlevad välismaalaste elamist“.

5. Nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsus 2002/946/JSK, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist****, näeb artikli 1 lõikes 1 ette, et „[i]ga liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et direktiivi 2002/90[...] artiklites 1 ja 2 määratletud õigusrikkumise eest karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristustega, mis võivad hõlmata väljaandmist“. Selle raamotsuse artikli 1 lõikes 2 on samuti märgitud, et vajaduse korral täiendatakse lõikes 1 nimetatud kriminaalkaristusi nimelt deporteerimismeetmega.

B. Itaalia õigus

6. Põhiseaduse § 25 teises lõigus on märgitud, et isikut tohib karistada ainult seaduse alusel, mis on jõustunud enne teo toimepanemist.

7. Karistusseadustiku (codice penale) artikli 2 esimeses lõigus on ette nähtud, et kedagi ei tohi karistada teo eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud seaduse kohaselt ei olnud süütegu. Selle seadustiku artikli 2 teise lõigu kohaselt ei tohi kedagi karistada teo eest, mis hilisema seaduse kohaselt ei ole süütegu. Kui isik on selles teos süüdi mõistetud, lõpetatakse karistuse täitmine ja selle karistusõiguslikud tagajärjed kustuvad.

8. 25. juuni 1998. aasta seadusandliku dekreeedi nr 286 „Sisserändeseadustiku ja välismaalaste staatust käsitlevate sätete konsolideeritud redaktsiooni“ (decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)***** 15. juuli 2009. aasta seadusega nr 94***** muudetud kujul artikli 12 lõike 3 punktides a ja d on ette nähtud, et välja arvatud juhtudel, kui tegu on kvalifitseeritav raskema süüteona, karistatakse isikut, kes selle konsolideeritud redaktsiooni sätteid rikkudes edendab, juhib, korraldab, rahastab või teostab välismaalaste vedu Itaaliasse või teeb muid toiminguid, et võimaldada neil ebaseaduslikult siseneda Itaaliasse või mõne teise riigi territooriumile, mille kodanikud nad ei ole või mille alalise elaniku dokumenti neil ei ole, viie kuni viieteistkümneaastase vangistusega ja trahviga 15 000 eurot iga isiku kohta, kui teod puudutavad viie või üle viie inimese ebaseaduslikult Itaaliasse sisenemist ja seal elamist või kui teod on toime pannud kolm või rohkem isikut, kes tegutsevad kooskõlastatult või kasutavad rahvusvahelisi veoteenuseid või võltsitud või valedokumente või igal juhul õigusvastaselt saadud dokumente.

9. Dekreeedi nr 286/1998 artikli 12 lõikes 3*bis* on märgitud, et kui selle artikli lõikes 3 osutatud teod on toime pandud kahel või mitmel selle lõike 3 punktides a-e osutatud juhul, siis selles artiklis ette nähtud karistust karmistatakse.

*** EÜT 2002, L 328, lk 17; ELT eriväljaanne 19/06, lk 61.

**** EÜT 2002, L 328, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 61.

***** GURI nr 191 regulaarne lisa, 18.8.1998.

***** GURI nr 170, 24.7.2009, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 286/1998“.

II. Faktilised asjaolud

10. Gianpaolo Paoletti ning mitu muud isikut on vastutusele võetud nimelt selles, et nad võimaldasid enne Rumeenia liiduga ühinemist 30 Rumeenia kodanikul ebaseaduslikult riiki siseneda. Neile heidetakse konkreetsemalt ette võõrtöötajate vooge reguleerivatest õigusnormidest ettekavatsetult ja pettusega kõrvalehoidumist, et saada kasu odava välistööjõu intensiivsest ja pidevast ärakasutamisest, mis on seadusandliku dekreeedi nr 286/1998 artikli 12 lõigetes 3 ja 3bis kirjeldatud süüteo koosseisu tunnused.

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab seega, et süüdistatavad olid asutanud Pescaras (Itaalia) äriühingu Oma Srl, mis oli Bukarestis (Rumeenia) asuva äriühingu Api Construction SRL fiktiivne filiaal. Väidetavalt taotlesid nad ja said Pescara maakonna tööhõiveametilt (Direzione Provinciale del Lavoro di Pescara, Itaalia) 30 rumeenlasest töötajale tööload ja seejärel Itaalia elamisload seadusandliku dekreeedi nr 286/1998 artikli 27 lõike 1 punkti g alusel, mis võimaldab tööandja taotluse alusel ja seaduses ette nähtud võõrtöötajate kvoodi väliselt lubada ajutiselt riiki töötajaid, kes töötavad Itaalia territooriumil tegutsevate organisatsioonide või ettevõtjate teenistuses piiratud ajal või tähtajaliselt eriülesannetes või spetsiifilistes ametiülesannetes.

III. Eelotsuse küsimused

12. Kuna Tribunale ordinario di Campobasso (Campobasso kohus) on kahtlusi seoses liidu õiguse tõlgendamisega, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [4. novembril 1950. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni*****] artiklit 7, [...] harta artiklit 49 ja ELL artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et Rumeenia ühinemine [...] Euroopa Liiduga 1. jaanuaril 2007 tõi kaasa seadusandliku dekreeedi nr 286/1998 [...] artiklis 12 ette nähtud ja selle kohaselt karistatava süüteo – mis seisneb kaasaaitamises Rumeenia kodanike Itaaliasse sisserändele ja seal elamisele – karistatavuse äralangemise?
2. Kas viidatud artikleid tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigil on keelatud kohaldada isikute suhtes, kes rikkusid enne 1. jaanuari 2007 (või enne ühinemislepingu täieliku jõustumise kuupäeva, kui see on hilisem) – see tähendab enne Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise jõustumise kuupäeva – seadusandliku dekreeedi nr 286/1998 [...] artiklit 12, kuna nad aitasid kaasa Rumeenia kodanike sisserändele – teole, mida ei loeta alates 1. jaanuarist 2007 enam süüteoks –, leebemate õigusnormide (*in mitius*) tagasiulatuva jõu põhimõtet?“

IV. Analüüs

13. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimustega sisuliselt teada, kas EIÕK artiklit 7, harta artiklit 49 ja ELL artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et Rumeenia ühinemine liiduga toob kaasa Rumeenia kodanike ebaseaduslikule piiriületamisele ja Itaalia territooriumil elamisele kaasaaitamise süüteo karistatavuse äralangemise, kui need kodanikud on pärast selle süüteo toimepanemist ja enne selle toimepanijate üle õigusemõistmist saanud liidu kodakondsuse.

***** Edaspidi „EIÕK“.

14. Itaalia valitsus leiab, et need küsimused ei ole vastuvõetavad, kuna asjaomased Itaalia karistusõiguse normid, nimelt välismaalaste ebaseaduslikule piiriületamisele ja Itaalias elamisele kaasaitamise karistatavus ei kuulu tema arvates liidu õiguse kohaldamisalasse. Ta väidab, et välisriikide kodanike ebaseaduslikule sisserändele kaasaitamises seisneva tegevuse eest kriminaalvastutusele võtmine ei ole reguleeritud liidu õigusega. Seepärast ei ole käesolevas kohtuasjas asjassepuutuv Itaalia õigusakt tema sõnul liidu õiguse Itaalia Vabariigi poolt rakendamise akt ning harta ei ole seega kohaldatav.

15. Nagu Euroopa Komisjon õigesti meelde tuletab, on direktiivi 2002/90 artikli 1 lõikes 1 ette nähtud, et iga liikmesriik näeb ette asjakohased karistused iga isiku suhtes, kes teadlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, siseneda liikmesriigi territooriumile või läbida selle riigi territoorium, rikkudes asjaomase liikmesriigi seadusi, mis käsitlevad välismaalaste piiriületamist või läbisõitu, ning iga isiku suhtes, kes majandusliku kasu nimel aitab teadlikult isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, elada liikmesriigi territooriumil, rikkudes asjaomase liikmesriigi seadusi, mis käsitlevad välismaalaste riigis elamist. Peale selle võtab raamotsuse 2002/946 artikli 1 lõike 1 kohaselt iga liikmesriik vajalikud meetmed, et tagada, et direktiivi 2002/90 artiklites 1 ja 2 määratletud õigusrikkumise eest karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristustega, mis võivad hõlmata väljaandmist.

16. Seega tuleb tõdeda, et käesoleval juhul asjassepuutuv Itaalia õigusakt näeb just nimelt ette liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmise ja seega selle õiguse rakendamise.

17. Järelikult ei ole kahtlust, et harta on põhikohtuasjas kohaldatav.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele leiab minu arvates vastuse süüteo koosseisu ja siin konkreetsemalt kahe elemendi, nimelt õigusliku elemendi ja materiaalse elemendi analüüsimise teel.

19. Õigusliku elemendi seisukohast on süüteo legitiimsuse alus üldtunnustatud põhimõtte järgi vajalikkus. Kui see eeltingimus on täidetud, peab süütegu selle sellisena kvalifitseerimiseks vastama mõistagi veel teistele sama olulistele tingimustele, mis on prioriteetsuselt aga esimesele järgnevad. Nii on see seaduslikkuse põhimõttega nõutava tingimuse puhul, nagu väljendab Beccaria, ja ettenähtud karistuse proportsionaalsuse nõude puhul. Ükski viimati nimetatud tingimustest ei vääriks siiski analüüsimist, kui ei oleks vaja tegutseda seadusandjana.

20. Karistamispädevus kuulub riigi[võimu]le, kellel on pädevus teha seadusi. Viimane sätestab seadused, et keelata tegevus, mis tema jaoks kujutab endast kas niisuguste mõistete, mida tema peab oma ühiskondliku moraali seisukohast põhilisteks, või toimimise aluspõhimõtete riivamist, see tähendab tegusid, millega rikutakse seda, mida nimetatakse kõige levinumalt avalikuks korraks.

21. Kui see eeldus on paigas, siis tuleb vastutusele võetud isikute toime pandud süütegude laadi arvestades kindlaks määrata, millist avalikku korda toime pandud süüteoga esmajärjekorras häiriti. Kas see oli Itaalia riigi enda või liidu avalik kord?

22. Minu silmis ei ole kahtlustki, et siin on tegu liidu avaliku korraga. See Itaalia karistusõiguse akt ongi õigupoolest olemas ainult selleks, et rakendada direktiivi 2002/90 artikli 1 lõike 1 ettekirjutusi, milles on sätestatud, et iga liikmesriik näeb ette asjakohased karistused iga isiku suhtes, kes teadlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, siseneda liikmesriigi territooriumile või läbida selle riigi territoorium, rikkudes asjaomase liikmesriigi seadusi, mis käsitlevad välismaalaste piiriületamist või läbisõitu, ja mida on täiendatud raamotsuse 2002/946 artikli 1 lõikega 1, mis kohustab liikmesriike kehtestama karistused, mis võimaldavad väljaandmise.

23. Seeläbi on liikmesriikide karistusõigus siin ainult toeks niisugusele imperatiivsele õigusnormile, millega kehtestatakse eeskirjad, mis ise on liikmesriikidele ühised, ja ainult nende täitmise tagamiseks.

24. Ent mis on selle normi otstarve? Kaitsta siseturul liidule eriomaseid ja ainult liidu kodanikele kohaldatavaid eeskirju, see tähendab kaitsta toimimist, milles on kombineeritult kaalul vabadused ja nii põhiolemuslikud mõisted nagu liikumisvabadus, asutamisvabadus ja kodakondsus – liidu ülesehituse päris alused. Nende karistavate õigusaktide vajalikkusega on kerge nõustuda.

25. Täpsustuse, mille annab süüteo õiguslik element – nagu see peab olema liikmesriikides mõeldud –, mis võimaldab selliselt mõõta, millise raskusastmega on liidu seadusandja silmis see avaliku korra rikkumine, võib teha sellest, et raamotsuses 2002/946 liikmesriikidele kohustuslikuks tehtud kriminaalkaristus peab võimaldama süüteo toimepanijate väljaandmist ja sellega võib vajaduse korral kaasneda deporteerimismeede. Hoolitsemine selle eest, et olenevalt olukorrast saaks süüdistatava üle, kes on jäänud välisriiki, liidu avalikule korrale tekitatud häiringu eest kohut mõista või ta välja saata, näitab, mil määral on seda tüüpi süütegu avaliku korra rikkumine.

26. Seega on küll tegu liidu avaliku korraga. Ma ei näe aga direktiivis 2002/90 ega muide üheski teises õigusaktis ühtegi normi, mis võimaldaks asuda seisukohale, et „täieliku“ liidu kodakondsuse saamisega peab ära langema või isegi ainult võib ära langeda selle kõrgema taseme avaliku korra rikkumine ja seeläbi järelkult süütegu, mille on toime pannud süüdistatavad, kes on tegelenud sellega, mida rahvakeeli nimetatakse tööjõuga kaubitsemiseks.

27. Vastupidi otsustada tähendaks tegelikkuses julgustada seda tüüpi kaubitsemist niipea, kui riik alustab lõplikku liiduga ühinemise protsessi, sest kaubitsejatel oleks kindlustunne, et nad saavad seejärel puutumatus. Saavutatav eesmärk oleks sel juhul liidu seadusandja taotletud eesmärgile täpselt vastupidine.

28. Lõpuks ei oleks ülearune märkida, et Itaalia karistusõiguse akt, mis on täies kooskõlas direktiivi 2002/90 ja raamotsuse 2002/946 sätetega, mida sellega aktiga tegelikult rakendatakse, puudutab otseselt ainult inimkaubitsejaid, mitte isikuid, kes on selle teguviisiga kaasa läinud.

29. Seepärast ei oma selles suhtes erilist tähtsust, et need isikud on pärast ebaseaduslikku liidu territooriumile sisenemist omandanud liidu kodaniku staatuse või kõik selle juurde kuuluvad õigused.

30. Ma mõtlen muide, millega võiks sellist mõju üldse teoreetiliselt põhjendada.

31. Mulle näib vaieldamatu, et tegu on olukorraga, kus liikmesriigi õiguse rikkumise saaks olematuks muuta ainult liidu õiguse muutmisega, juba rõhutatud lihtsal ja ilmselgel põhjusel, et see liikmesriigi õigusakt tuleneb liidu õigusest ja et vaadeldavas liikmesriigi õiguses saaks kajastuda ainult liidu õiguse muutmine. Ent direktiivi 2002/90 artikli 1 lõikesse 1 ei ole tehtud ühtegi muudatust ja – nagu nägime – selle seisukohast ei oma tähtsust, et pärast süüteo toimepanemist on omandatud liidu kodakondsus.

32. Minu arvates on samuti asjatu tugineda *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõttele, mida on minu arvates silmas peetud viitamisega harta artiklile 49. See põhimõte on tegelikult nimelt seaduste ajas järjestikku kohaldamise viis, nagu on meelde tuletatud ka harta artikli 49 lõike 1 tekstis endas. Veel on vaja, et sama süüteo kohta oleks mitu järjestikust seadust, mis siin nii ei ole, sest süüteo karistamise või karistuse osas ei ole midagi muudetud.

33. Tegelikult võiks niisugune lahendus tuleneda ainult sellest, kui asjaomase teo süüteona kvalifitseerimine oleks kaotanud vajaduse. Ma näitasin eespool, et inimkaubitsejate puhul ei ole see sugugi nii.

34. Sõltumata avaliku korra kaalutlustest räägivad põhikohtuasja hagejate põhiväite tagasilükkamise kasuks veel teised analüüsielemendid, mis seonduvad deliktstruktuuriga.

35. Nii jõuame analüüsiga süüteo koosseisu teise elemendini, mis on nimelt materiaalne element.

36. Süüteo materiaalse elemendi realiseerumisviisi arvestades tuleb süütegu liigitada ühekordseks rikkumiseks. Nimelt realiseerub piiriületamisele kaasaaitamine materiaalselt siis, kui „inimkaubitsejate“ abi kasutav isik on liidu välispiiri ületanud, ja kaasaaitamine liidus elamisele siis, kui talle on üle antud pettuse teel saadud dokumendid, mis võimaldavad tal jätta näiliselt muljet, et tal on õigus saada liidu kodakondsuse või liidus seaduslikult viibiva võõrtöötaja staatuse juurde kuuluvaid eeliseid.

37. Eelotsusetaotluses esitatud kuupäevi arvesse võttes olid põhikohtuasja hagejatele süüks pandavad õigusrikkumised täielikult ja lõplikult realiseerunud kuupäeval, kui jõustus Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise akt, millega ei tehtud direktiivi 2002/90 – üldkohaldatava õigusakti – artikli 1 lõike 1 teksti mingeid muudatusi.

38. Seda arutluskäiku näib minu arvates kinnitavat võrdlemine nende Rumeenia kodanike olukorraga, kes olid nende staatuses toimunud selle kapitaalse muutuse ajal ise õigusrikkujad, mille puhul rikkumine seisnes ebaseaduslikult riigis elamises. Erinevus on nimelt suur.

39. Sel juhul on endise kolmanda riigi kodaniku poolt toime pandud süütegu vältav rikkumine, mille materiaalne element, s.o selle riigi territooriumil, kus ta ei tohiks viibida, viibimise tehiole ei ole lõppenud seni, kuni see olukord kestab. Üks vältava rikkumise kõige ilmsemad tagajärgi on see, et aegumist hakatakse arvestama alles hetkest, kui rikkumine lõpetatakse.

40. Kuna kodakondsus omandati rikkumise toimepanemise ajal, siis üks riigis ebaseadusliku elamise spetsiifilise karistamise elementidest, mis on kohaldatav ainult asjaomasele isikule, kaob, kuna kodakondsuse omandamine mõjutab otseselt just süüteo materiaalselt elementi, mis vältab jagamatuna edasi. Täieõigusliku liidu kodakondsuse omandamise päeval üks vältava rikkumise koosseisu elementidest – asjaolu, et isik ei ole täielikult liidu kodanik – nimelt kaob.

41. Sama sündmusega pealegi kaotab süütegu, mis puudutas ainult kolmanda riigi kodanikke, Rumeenia kodanike seisukohast oma vajalikkuse, mistõttu ei ole põhjendatud vastutusele võtta ka neid, kes on näiteks oma päritoluriiki tagasi pöördunud, kuid kelle suhtes ei ole süütegu veel aegunud.

42. Neid põhjendusi arvestades olen arvamusel, et direktiivi 2002/90 artikli 1 lõiget 1, raamotsuse 2002/946 artikli 1 lõiget 1 ja harta artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et riigi ühinemine liiduga pärast selle riigi kodanike ebaseaduslikule piiriületamisele ja liikmesriigi territooriumil elamisele kaasaaitamise süüteo toimepanemist ja enne selle toimepanija üle õigusemõistmist ei too kaasa selle süüteo äralangemist.

V. Ettepanek

43. Eespool öeldu põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale ordinario di Campobasso (Campobasso kohus, Itaalia) järgmiselt:

Nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiivi 2002/90/EÜ (millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele) artikli 1 lõiget 1, nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsuse 2002/946/JSK (millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist) artikli 1 lõiget 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et riigi ühinemine liiduga pärast selle riigi kodanike ebaseaduslikule piiriületamisele ja liikmesriigi territooriumil elamisele kaasaaitamise süüteo toimepanemist ja enne selle toimepanija üle õigusemõistmist ei too kaasa selle süüteo äralangemist.