



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 08.06.2004  
KOM(2004)409 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE**

**mis põhineb nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse (terrorismivastase võitluse kohta) artiklil 11**

{SEK(2004)688}

## SISUKORD

1.	TAUSTINFORMATSIOON.....	3
2.	KÄESOLEVA RAAMOTSUSE HINDAMISE MEETOD JA KRITEERIUMID .....	3
2.1.1.	Raamotsuste tuginemine Euroopa Liidu lepingu artikli 34 2. lõike punktile b) .....	3
2.1.2.	Hindamiskriteeriumid .....	4
2.1.3.	Hindamise kontekst.....	5
3.	TULEMUSTE HINDAMINE.....	6

## 1. TAUSTINFORMATSIOON

Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse (terrorismivastase võitluse kohta, edaspidi – ‘raamotsus’)<sup>1</sup> artikli 11 kohaselt peab komisjon koostama kirjaliku aruande selle kohta, milliseid samme on liikmesriigid selle dokumendi nõuete täitmiseks astunud.

Selle artikli 1. lõikes kohustatakse liikmesriike rakendama raamotsuse täitmiseks vajalikke meetmeid 31. detsembriks 2002. aastal. 2. lõike kohaselt tuleb liikmesriikidel samaks kuupäevaks esitada nõukogu peasekretariaadile ja komisjonile seadusesätete tekstid, millega nende riiklikku seadusandlusesse võetakse üle neile nimetatud raamlepinguga pandud kohustused. Nõukogu peab 31. detsembriks 2003. aastal nende andmete ja komisjoni kirjaliku aruande põhjal hindama, millisel määral on liikmesriigid raamotsuse täitmiseks vajalikke abinõusid rakendanud.

Komisjoni poolt liikmesriikidelt saadava informatsiooni kvaliteet ja õigeaegsus mõjutab paratamatult käesoleva aruande väärtust ja täpsust. Komisjon meenutas liikmesriikidele nende kohustusi oma 9. detsembril 2002. aastal saadetud kirjas. Sellele vaatamata olid 31. detsembriks 2002. aastal ainult viis liikmesriiki (Austria, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia ja Portugal) komisjoni raamotsuse täitmisest teavitanud ja ainult kaks neist olid informatsiooni juurde lisanud vastavad ülevõtmissätted. Nende andmete põhjal koostatud dokument oleks olnud praktiliselt mõttetu, seepärast on komisjon pidanud leppima vastuste hilinemisega ja koguma lisainformatsiooni liikmesriikide poolt määratud kontaktisikutelt. 2003. aasta veebruariks olid oma vastused saatnud veel seitse liikmesriiki (Belgia, Taani, Prantsusmaa, Soome, Kreeka, Hispaania ja Ühendkuningriik), kuid neist kahe vastustes ainult viidati uutele seaduseprojektidele. Kolmeteistkümnenda liikmesriigina saatis 5. novembriks 2003 oma vastuse Rootsi. Vastuseid ei saanud Luksemburgilt ja Hollandilt.

Seetõttu, olgugi et rakendussätete tekstide läkitamise tähtaeg oli raamotsuse artikli 11 2. lõike kohaselt 31. detsember 2002, on võetud arvesse ka enne viimast tähtaega, 15. veebruari 2004 esitatud täiendavat informatsiooni. Seega tehakse käesolevas aruandes vastavate sätete ülevõtmise seisust kokkuvõtte nende seadusandlike aktide põhjal, mis olid selleks kontrolltähtajaks komisjonile edastatud. Käesoleva aruandega seonduvas komisjonisiseses töödokumendis sisaldub raamotsuse täitmiseks riigiti rakendatud abinõude üksikasjalik analüüs ja tabel, milles on komisjonini jõudnud andmete põhjal raamotsuse artiklite lõikes ära toodud nende ülevõtmiseks kehtestatavad riiklikud seadusesätted. Oma täiendavas aruandes arvestab komisjon pärast seda kuupäeva saadud informatsiooniga ja ajakohastab vajaduse korral tema käsutuses olevaid andmeid riikide seadusandluse kohta.

## 2. KÄESOLEVA RAAMOTSUSE HINDAMISE MEETOD JA KRITEERIUMID

### 2.1.1. Raamotsuste tuginemine Euroopa Liidu lepingu artikli 34 2. lõike punktile b)

Raamotsus tugineb Euroopa Liidu asutamislepingule, eriti selle artiklile 29, artikli 31 punktile e) ja artikli 34 2. lõike punktile b).

---

<sup>1</sup> EÜT L 164, 22.6.2002, lk 3.

Juriidilise dokumendina on raamotsus kõige lähedasem direktiivile<sup>2</sup>. Mõlemad aktid on liikmesriikidele kohustuslikud saavutatava eesmärgi osas, kuid jätavad riigi ametivõimudele selle saavutamise vormi ja meetodite valikul vabad käed. Samas ei pea raamotsused kõnealuseid küsimusi otseselt mõjutama.

### 2.1.2. Hindamiskriteeriumid

Selleks, et saaks objektiivsete kriteeriumide põhjal hinnata, kas liikmesriik on raamotsust täiel määral täitnud, saab kasutada mõningaid direktiivide jaoks välja töötatud üldkriteeriume, mida tuleks vajalike muudatustega kasutada ka raamotsuste puhul, nagu näiteks:

1. ettenähtud tulemuse saavutamiseks tuleb valida selline vorm ja sellised meetodid, mis direktiivi eesmärke silmas pidades tagavad selle tulemusliku toimumise<sup>3</sup>;
2. kõik liikmesriigid on kohustatud täitma direktiive sellisel viisil, mis rahuldab selguse ja õiguskindluse nõudeid, ja kandma nõnda direktiivi sätteid üle kohustuslikku jõudu omavasse riiklikku seadusandlusesse<sup>4</sup>,
3. ülevõtmine ei pea tingimata tähendama sõnasõnalt samasuguse seadusesätte kehtestamist; nii näiteks võib üldine õiguslik kontekst (nagu näiteks juba kehtestatud vastavad meetmed) osutada piisavaks, kui sellega on direktiivi täiel määral ellu viimine küllalt selgelt ja täpselt tagatud<sup>5</sup>;
4. direktiivide nõuded tuleb ellu viia neis ettenähtud aja jooksul<sup>6</sup>.

Mõlemad seadusandlikud aktid on siduvad 'saavutatavate tulemuste osas'. Seda võib kirjeldada kui õiguslikku või tegelikku olukorda, mis arvestab õiglaselt huvidega, mille silmaspidamist antud juriidiline dokument asutamislepingu kohaselt peab tagama<sup>7</sup>.

Artiklis 11 sätestatud hinnangu andmisel sellele, mil määral liikmesriigid on raamotsust täitnud, tuleb võimalust mööda lähtuda ülaltoodud kriteeriumidest.

---

<sup>2</sup> Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249.

<sup>3</sup> Vt direktiivide täitmist käsitlev pretsedendiõigus: kohtuasi 48/75 *Royer* [1976 Euroopa Kohtu Lahendid (EKL) 497, 518 all].

<sup>4</sup> Vt direktiivide täitmist käsitlev pretsedendiõigus: kohtuasi 239/85 *Komisjon Belgia vastu* [1986] EKL 3645, 3659 all. Vt ka kohtuasi 300/81 *Komisjon Itaalia vastu* [1983] EKL 449, 456 all.

<sup>5</sup> Vt direktiivide täitmist käsitlev pretsedendiõigus, näiteks kohtuasi 29/84 *Komisjon Saksamaa vastu* [1985] EKL 1661, 1673 all.

<sup>6</sup> Vt direktiivide täitmist käsitleva pretsedendiõiguse olulised näited, nagu näiteks: kohtuasi 52/75 *Komisjon Itaalia vastu* [1976] EKL 277, 284 all. Üldiselt vt komisjoni Ühenduse seadusandluse täitmise kontrollimise aastaaruanded, näiteks COM(2001) 309 lõplik.

<sup>7</sup> Vt PJG Kapteyn ja P. Verloren van Themaat 'Sissejuhatus Euroopa Ühenduste seadusandlusesse', kolmas trükk, 1998, lk. 328.

### 2.1.3. Hindamise kontekst

Esmane sissejuhatav ülevaade käsitleb hindamisaruande (õiguslikku) konteksti ja järelmeetmeid. Kui esimese samba raames on komisjonil voli liikmesriigi vastu rikkumiste puhul ettenähtud menetlust algatada, siis Euroopa Liidu lepingu raames selline võimalus puudub. Seetõttu erineb käesolev aruanne oma eesmärgi ja iseloomu poolest aruannetest, mis kajastavad esimese samba direktiivide täitmist liikmesriikide poolt. Aga et komisjon osaleb täiel määral kolmanda samba alla kuuluvate küsimuste lahendamisel,<sup>8</sup> on kohane teha talle ülesandeks tegelikult rakendatud meetmete hindamine, mille põhjal nõukogu saaks anda hinnangu selle kohta, millises ulatuses on liikmesriigid käesoleva raamotsuse täitmiseks vajalikke abinõusid rakendanud.

Teiseks tuleb raamotsust vaadelda mitte üksteisega seostamata sätete kogumi, vaid ühtse tervikuna: kõikehõlmava süsteemina, mille eri osad on üksteisega vältimatult seotud. Eelkõige tähendab see, et liikmesriigid peavad täiendama oma õigussüsteeme “terroristlike õigusrikkumiste” kvalifitseeritud mõistega ning eeskätt võtma kasutusele spetsiifilise terroristliku tahtluse mõiste, mis kaudselt sisaldub ka artiklites 2 (“Terroristliku grupeeringuga seonduvad õigusrikkumised”) ja 3 (“Terroristliku tegevusega seotud õiguserikkumised”). Selline vajadus tuleneb artikli 5 2. lõikega kehtestatud kohustusest karistada terroristlike õiguserikkumiste eest pikemate vabadusekaotustega kui need, mida riiklik seadusandlus vastavate “tavaliste” süütegude eest ette näeb. Lisaks lähevad ka artikliga 9 määratletud kohustused, milline artikkel näeb ette laiendatud eksterritoriaalse jurisdiktsiooni ilma avalduste tegemise võimaluseta ja kehtestab positiivsete õiguspädevuskonfliktide puhul prioriteetsustegurite arvessevõtmise mehhanismi, raamotsustega tavaliselt kehtestavatest kohustustest kaugemale. Ehkki käesolev raamotsus sarnaneb oma ülesehituselt teiste mingi teatud kriminaalõiguse valdkonna ühtlustamisele suunatud juriidiliste dokumentidega, erineb see dokumentidest, milles ei nõuta “spetsiifiliste õiguserikkumiste” seadusandlusega hõlmamist, juhul kui antud kriminaalsena käsitletav käitumine on juba üldisemal tasandil kriminaalkuriteoks loetud.<sup>9</sup> Niisugustel juhtudel saab karistustega seonduvate kohustuste täitmiseks samuti rakendada antud küsimuses kehtivaid üldisi eeskirju.

Seetõttu, ehkki hindamisel saab ja tulebki eraldi igale artiklile viidata, ei saa neid käsitleda üksteisest lahus. Kui mingi artiklit või selle osa nõudeid ei täideta või täidetakse vaid osaliselt, avaldab see mõju ka teistele sellega seotud sätetele, mida isoleerituna käsitledes võidakse lugeda raamotsuse nõuetega kooskõlas olevaks, ja mõjutab süsteemi tervikuna. Aga siiani esinevate lahknevuste tõttu võetakse tulemuste hindamisel võimalikult palju arvesse liikmesriikide üldist kriminaalõiguslikku tausta.

---

<sup>8</sup> Euroopa Liidu lepingu artikli 36 2. lõige.

<sup>9</sup> Nii võidakse näiteks “krediitkaardi varguse” puhul, millele viidatakse nõukogu 28. mai 2001. aasta raamotsuse (mitterahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsingute kohta) artikli 2 punktis a), kohaldada kriminaalkoodeksi varguste kohta käivat üldsätet.

### 3. TULEMUSTE HINDAMINE

Väga vähesed liikmesriigid saatsid komisjonile õigeaegselt kõigi oma asjakohaste rakendussätete tekstid. Sellepärast põhineb tegelike tulemuste hindamine ja selle põhjal tehtud järeldused teinekord mittetäielikule informatsioonile. Komisjon ei ole üldse saanud informatsiooni Luksemburgilt ja Hollandilt ega konkreetset informatsiooni Kreekalt. Seda arvesse võttes on konkreetsete sätete ülevõtmise seis ülejäänud kaheteistkümnes liikmesriigis järgmine:

**Artikkel 1:** Kaheksas liikmesriigis on terroristlikud õiguserikkumised spetsiaalselt määratletud omaette kuriteoliigina, kusjuures esineb erinevusi rakendamise meetodis ja ulatuses. Iirimaa tehakse parajasti sama eesmärgi silmas pidades seadusandluses muudatusi. Itaalia ja Ühendkuningriigi seadusandluses sätestatakse vaid piiratud arv terroristlike õiguserikkumisi ja loetakse terroristlik tahtlus tavaliste õiguserikkumiste puhul raskendavaks asjaoluks (Itaalias) või kasutatakse terrorismi üldmääratlust (Ühendkuningriigis). Saksamaa, nagu selgub, ei ole seda sätet oma seadusandluses nõuetekohaselt üle võtnud.

**Artikkel 2:** Enamiku liikmesriikide seadusandluses eristatakse nüüd või lähitulevikus terroristlike grupeeringutega seotud terroriakte. Rootsis ja Taanis ei käsitleta kriminaalseadustikus eraldi terroristlike grupeeringuid ja nende tegevuse juhtimist või selles osalemist (erandiks on teatud osalust käsitlevad õigusaktid), kuid mõnedel juhtudel võidakse niisuguste tegude toimepanijaid siiski karistada kui vastavate terroristlike õiguserikkumiste esmaseid või teiseseid toimepanijaid.

**Artikkel 3:** Selgus, et ainult nelja liikmesriigi seadusandlus on selle artikliga seatud kohustustega täielikult kooskõlas. Iirimaa peaks pärast uute seaduste jõustumist suutma artikli nõudeid täita. Ülejäänud komisjonile informatsiooni andnud liikmesriigid suudavad selle sätte nõudeid täita vaid osaliselt.

**Artikkel 4:** Kuigi ainult mõnes üksikus liikmesriigis käsitlevad seda küsimust eraldi seadusesätteid, ilmnes, et liikmesriigid saavad selles artiklis väljendatud põhimõtte kohaselt tegutseda, kui nad kohaldavad kuriteole õhutamise ja kuriteo kaasosaluse kohta kehtivaid üldisi sätteid, seda eeldusel, et eelnenud artiklite nõuded on täiel määral täidetud.

**Artikkel 5:** Kuigi komisjonile edastatud informatsioonis viitasid sellele selgesõnaliselt ainult kaks liikmesriiki, selgus, et kõik liikmesriigid suudavad 1. lõike nõudeid täita. Kaheksa liikmesriiki suudavad juba praegu või siis peatselt täita artikli 2. lõikes kehtestatud nõuet. Saksamaa, Hispaania, Iirimaa ja Ühendkuningriigi puhul ei saa teha järeldust, et kõigi nimetatud õiguserikkumiste puhul kohaldatakse rangemaid karistusi. Selles, mis puudutab 3. lõikes käsitletud terroristliku grupeeringu juhtimist, on seitsmes liikmesriigis nõutavad karistused seadusega sätestatud ja veel kolm liikmesriiki täidavad seda sätet osaliselt, kuigi selline tegevus ei ole neis eraldi kriminaalkuriteona määratletud. Hispaania täidab antud sätet vaid selles osas, mis puudutab ainult terroriaktide korraldamisega ähvardava terroristliku grupeeringu juhtimist. Terroristliku grupeeringu tegevuses osalemise küsimuses täidavad kaheksa liikmesriiki ettenähtud nõudeid täielikult ja veel nelja liikmesriigi puhul võib need lugeda osaliselt täidetuks.

**Artikkel 6:** Kuue liikmesriigi seadusandluses on antud artiklis kirjeldatud tingimusi konkreetsetl käsitletud, ülejäänud viis ei ole selle vabatahtliku artikli nõuete täitmiseks ettenähtud meetmeid maininud.

**Artikkel 7:** Kaheksal liikmesriigil on või vastava seadusandliku menetluse järel saab olema seadusandlus, mis tagab juriidiliste isikute terroristlike õiguserikkumiste eest vastutusele võtmise. Neist kaheksast on siiski ainult neli esitanud piisavalt informatsiooni, näitamaks, et nad suudavad artikli 7 2. lõike nõudeid täita. Hispaania, Austria, Rootsi ja Ühendkuningriik ei esitanud nii palju informatsiooni, et nende puhul saaks selle artikli nõudeid täiel määral täidetuks lugeda.

**Artikkel 8:** Seitsmes liikmesriigis nähakse praegu või tulevikus ette juriidiliste isikute kriminaal- või mittekriminaalkorras trahvimine. Enamik neist on sisse viinud ka kõik või mõningad selle sättega ette nähtud vabatahtlikult rakendatavad karistused.

**Artikkel 9:** Eeldatavalt on kõik liikmesriigid suutelised täitma artikli nõudeid selles, mis puudutab territoriaalsuse põhimõtte rakendamist vastavalt artikli 9 1. lõike punktile a), 1. lõike punktile b) ja 4. lõikele. Eksterritoriaalse jurisdiktsiooni osas enamikul liikmesriikidel kas juba on või saavad olema reeglid, mis erineval määral hõlmavad isiku aktiivsuse ja passiivsuse põhimõtteid, nagu seda nõutakse artikli 9 1. lõike punktides c) ja e). Artikli 9 1. lõike punkt d) on selgesõnaliselt üle võetud ainult Austrias ja võetakse edaspidi üle Iirimaa, kuigi ilmneb, et ka Itaalia, Portugal ja Soome vastavad selle sätte nõuetele. Kaheksas liikmesriigis on või saab tulevikus olema artikli 9 3. lõikele vastav seadusandlus ja veel kolm suudavad edaspidi selle sätte nõudeid osaliselt täita. Ja lõpuks, ehkki Iirimaa artikli 9 2. lõike osaliselt üle võtab, ei paista ükski liikmesriik olevat oma seadusandlusesse võtnud selles sättes märgitud jurisdiktsiooni küsimustes tekkivate positiivsete konfliktide lahendamise kriteeriume.

**Artikkel 10:** Ainult Austria esitas artikli 10 1. lõike nõuete täitmise demonstreerimiseks piisaval määral informatsiooni, kuid tundub tõenäoline, et juurdluse ja vastutuselevõtmise eesmärgil käsitletakse terroristlike õiguserikkumisi kõigis liikmesriikides avalikke õiguserikkumistena. Kaheksa liikmesriiki esitasid andmeid täiendavatest abinõudest terroristide ohvrite perekondade abistamiseks, millele viidatakse artikli 10 2. lõikes.

**Artikkel 12:** Seadusandluse ülevõtmise kohta Gibraltaril ei ole komisjon konkreetset informatsiooni saanud.

Eeltoodut silmas pidades kutsub komisjon liikmesriike, kes ei ole seda veel teinud, tagama raamotsuse kiire ja täielik ülevõtmine oma riiklikku seadusandlusesse ja teavitama komisjoni koheselt täiendava abinõuna organisatsioonide põhikirjade ja haldussätete tekstides tehtud muudatustest.