# EUROOPA PARLAMENT

*2004* *2009*

*Õiguskomisjon*
*Esimees*

Jean-Marie Cavada
Esimees
Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon
BRÜSSEL

Teema: Õiguslik alus Belgia Kuningriigi algatusele selleks, et nõukogu võtaks vastu raamotsuse laste vastu toime pandud seksuaalkuritegudes süüdimõistmistest tulenevate keeldude tunnustamise ja täitmise kohta Euroopa Liidus (14207/2004 – C6 0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Austatud esimees

6. oktoobri 2005. aasta kirjas tegite te vastavalt kodukorra artikli 35 lõikele 2 õiguskomisjonile ülesandeks kontrollida komisjoni eespool nimetatud ettepaneku õigusliku aluse õigsust ja sobivust.

Parlamendikomisjon arutas eespool nimetatud küsimust 22. novembri koosolekul.

*Üldist*

Kui praegune õiguslik alus on ELi lepingu artikli 31 lõike 1 punkt a[2] ja artikli 34 lõike 2 punkt b, siis kodanikuvabaduste komisjoni raportöör hr Sonik leiab, et artikli 31 punkti c lisamine, nii et õiguslik alus oleks artikli 31 lõike 1 punktid a ja c ning artikli 34 lõike 2 punkt b, "parandaks juurdepääsu keelde käsitlevale teabele (keeldude kohustusliku registreerimise abil karistusregistrisse) ning muudaks nende täitmise kohustuslikuks".

*Õiguslik alus*

Kõik ühenduse õigusaktid peavad põhinema asutamislepinguga (või teise õigusaktiga, mille rakendamiseks nad on mõeldud) sätestatud õiguslikul alusel. Õiguslik alus määrab kindlaks

[1] ELTs seni avaldamata.
[2] Algatuses on trükiviga: "artikli 31 punktil a" asemel peaks olema "artikli 31 **lõike 1** punktil a".

ühenduse *ratione materiae* pädevuse ning selle, kuidas nimetatud pädevust kasutatakse, täpsemalt õigusliku(d) vahendi(d), mida võib kasutada, ja otsustamismenetluse.

Vastavalt Euroopa Kohtule ei saa õigusliku aluse valik olla subjektiivne, vaid "peab põhinema objektiivsetel teguritel, mida kohus saab kontrollida"[1], näiteks kõnealuse meetme sisul ja eesmärgil[2]. Lisaks peab otsustav tegur olema meetme peamine eesmärk [3].

Vastavalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele on asutamislepingu lepingu üldine artikkel piisav õiguslik alus ka siis, kui kõnealuse meetmega üritatakse lisaks põhieesmärgile saavutada ka asutamislepingu konkreetse artikliga taotletud eesmärki[4].

Kui aga meetmel on mitu üheaegset eesmärki, mis on omavahel lahutamatult seotud, ilma et üks oles teistega võrreldes teisejärguline või kaudne, peab meede põhinema erinevatel asjakohastel asutamislepingu sätetel[5], välja arvatud juhul, kui see ei ole võimalik sätetega kehtestatud otsustamismenetluste vastastikuse kokkusobimatuse tõttu[6].

*ELi lepingu asjakohased sätted*

*Artikkel 31*

1. Kriminaalasjades hõlmavad õigusalase koostöö ühismeetmed:

a) liikmesriikide pädevate ministeeriumide ja kohtute või muude vastavate asutuste vahelise koostöö hõlbustamist ja kiirendamist kriminaalasjade menetlemisel ning otsuste täitmisel, sealhulgas vajaduse korral koostööd Eurojusti kaudu;

b)...

**c) liikmesriikides kohaldatavate eeskirjade kokkusobivuse tagamist, mis võib olla vajalik sellise koostöö parandamiseks;**
....

*Artikkel 34*
1. ...

2. Nõukogu võtab meetmeid ja edendab koostööd, mis aitab kaasa liidu eesmärkide saavutamisele, kasutades selleks asjakohast vormi ja menetlusi, nagu on sätestatud käesolevas jaotises. Selleks võib nõukogu liikmesriigi või komisjoni algatusel ühehäälselt:

---

[1] Otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1987, lk 1493, punkt 5.
[2] Otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1991, lk I-287, punkt 10.
[3] Otsus kohtuasjas C-377/98, Madalmaad *v.* Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2001, lk I-7079, punkt 27.
[4] Otsus kohtuasjas C-377/98, Madalmaad *v.* Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2001, lk I-7079, punktid 27–28. Otsus kohtuasjas C-491/01 British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco EKL 2002, lk I-11453, punktid 93–94.
[5] Otsus kohtuasjas 165/87: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1988, lk 5545, punkt 11.
[6] Vt nt otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1991, lk I-2867, punktid 17–21 (titaandioksiidi kohtuasi), otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *v.* nõukogu, EKL 2004, lk I-4829, punkt 58 ja otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco, EKL 2002, lk I-11453, punktid 103–111.

a) ...

b) võtta vastu raamotsuseid liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks. Raamotsused on saavutatavat tulemust silmas pidades liikmesriikidele siduvad, kuid jätavad riigi asutustele vabaduse valida vorm ja meetodid. Neil ei ole vahetut õigusmõju;
....

*Esitatud raamotsuse eesmärk ja sisu*

Belgia Kuningriigi algatuse selgitava märkuse kohaselt on esitatud raamotsuse eesmärk parandada liikmesriikide vahelist koostööd laste kaitsmisel seksuaalse ärakasutamise eest, eelkõige seda tüüpi kuritegudes süüdimõistmistest tuleneva õiguste äravõtmise tõhusa kohaldamise tagamine.

Praegu ei taga miski, et õiguste äravõtmisel ühes liikmesriigis on mingit õiguslikku mõju teistes liikmesriikides, hoolimata sellest, et süüdimõistetud isik võib Euroopa Liidu territooriumil vabalt liikuda. Isik, kes on ühes liikmesriigis pedofiilsete tegude eest süüdi mõistetud ja kellel on selles riigis keelatud tegutseda ametialadel, mis tõenäoliselt toovad kaasa kokkupuuteid lastega, võib seetõttu teise liikmesriiki kolides keeldu vältida.

Esitatud raamotsus kohaldaks laste vastu toime pandud seksuaalkuritegudes süüdimõistmistest tulenevate keeldude suhtes vastastikuse tunnustamise põhimõtet. Belgia arvates toetab seda lahendust tõsiasi, et *ratione materiae* ulatus on selgelt määratud ja piiratud valdkonnaga, mille puhul kuritegude määratlused ühtlustati nõukogu 22. detsembri 2003. aasta laste seksuaalset ärakasutamist ja lastepornograafia vastast võitlust käsitleva raamotsusega 2004/68/JSK[1]. Võib märkida, et selle raamotsuse õiguslik alus on ELi lepingu artikkel 29, artikli 31 lõike 1 punkt c ja artikli 34 lõike 2 punkt b.

Raamotsus nõuaks ka seda, et liikmesriigid kehtestaksid oma õigusaktidega sellistes õigusrikkumistes süüdimõistmistest tuleneva õiguste äravõtmise.

Seega on eesmärk edendada liikmesriikide vahelist koostööd, kohustades liikmesriiki, kus süüdimõistetud isik elab, teistes riikides määratud keelde tunnustama ja neid oma territooriumil täitma.

Tagamaks, et õiguste äravõtmise ja keeldude vastastikuse tunnustamise põhimõte tõhusalt toimib, lubaks õigusakt levitada karistatust käsitlevat teavet liikmesriikide vahel, et sellele saaks juhtida pädevate asutuste tähelepanu riigis, kuhu süüdimõistetud isik kolib. Praeguse seisuga on liikmesriikidel üksnes osaline ülevaade isikute süüdimõistmistest teistes riikides. Vastavalt Euroopa Liidu liikmesriikide vahelist vastastikust õigusabi kriminaalasjades käsitleva 1959. aasta konventsiooni[2] artiklile 22 saavad riigi pädevad asutused automaatselt teavet vaid oma kodanike süüdimõistmise kohta teises liikmesriigis. Andmete puudumist raskendab tõsiasi, et mitu liikmesriiki ei kanna süüdimõistmisi teistes riikides oma riigi karistusregistrisse. Selliste süüdimõistmistega seotud õiguste äravõtmiste ja keeldude puhul on olukord veel probleemsem, kuna need meetmed ei pruugi teise riigi karistusregistris kajastuda.

[1] ELT L 13, 20.1.2004, lk 44.
[2] Euroopa Nõukogu, Euroopa lepingute seeria nr 30.

Et olukorda parandada ning õiguste äravõtmise ja keeldude vastastikuse tunnustamise põhimõte tõeliselt tõhusalt toimima panna, sisaldab esitatud raamotsus minimaalset hulka kohustusi seoses teabe vastastikuse edastamisega ELi liikmesriikide vahel.

Üks selle valdkonna Euroopa Liidu koostöö puudusi on tõsiasi, et selline koostöö piirdub enamjaolt rangelt järgneva kohtumenetlusega, mistõttu sel puudub igasugune ennetav mõju. Õiguste äravõtmise eesmärk aga ongi peamiselt uute õigusrikkumiste toimepaneku ärahoidmine. Seepärast on hädavajalik, et teises riigis toimunud süüdimõistmisest tulenevat õiguste äravõtmist saaks viivitamatult jõustada, ootamata uute õigusrikkumiste toimepanekut. Seepärast pole vastuvõetav, kui teiste riikide karistusregistritega saab tutvuda vaid kohtuasja puhul, kuna sellist teavet on vaja peaasjalikult halduslikel ja preventiivsetel eesmärkidel. Otse vastupidi – liikmesriikidel peab olema kohustus tutvuda päritolumaa karistusregistriga kõikidel juhtumitel, mille puhul tutvutakse oma riigi karistusregistriga, kaasa arvatud juhul, kui karistusregistrist saadavat teavet on vaja selleks, et saada luba mingi meetme võtmiseks raamotsuse kohaldamisalas.

*Esitatud raamotsuse sisulised sätted*

**Artiklis 1** esitatakse raamotsuse eesmärk: kehtestada eeskirjad, millest lähtuvalt liikmesriik tunnustab ja täidab oma territooriumil keeldusid, mis tulenevad nõukogu 22. detsembri 2003. aasta laste seksuaalset ärakasutamist ja lastepornograafia vastast võitlust käsitleva raamotsuse 2004/68/JSK artiklites 2, 3 ja 4 osutatud õigusrikkumistes süüdimõistmistest[1].

**Artiklis 2** määratletakse rida mõisteid.

**Artiklis 3** tehakse kohustuslikuks registreerida iga keeld (ajutine või alaline keeld tegutseda laste järelevalvega seotud ametialadel, mis tuleneb õigusrikkumisest nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK artikli 2, 3 ja 4 tähenduses) õigusrikkuja kohtutoimikusse.

**Artiklis 4** sätestatakse, et kui liikmesriik, kus asjaomane isik süüdi mõisteti, edastab teisele liikmesriigile teavet kohtutoimiku kohta vastavalt kriminaalasjadega seotud vastastikuse õigusabi suhtes kohaldatavatele rahvusvahelistele eeskirjadele, mainib ta keeldu (ja selle kestust) kohtutoimiku väljavõttes.

**Artiklis 5** sätestatakse, et teavet kohtutoimikute kohta tuleb hankida asjaomase riigi keskselt asutuselt.

---

[1] Üldjoontes on need õigusrikkumised järgmised:
– lapse sundimine prostitutsioonile või pornograafilistes etteastetes osalemisele, või majandusliku kasu teenimine kõnealusest tegevusest või lapse seksuaalne ekspluateerimine muul viisil kõnealusel eesmärgil;
– lapse värbamine prostituudiks või osalema pornograafilistes etteastetes;
– osalemine seksuaalsetes toimingutes lapsega,
i) kasutades selleks sundi, jõudu või ähvardusi;
ii) andes lapsele seksuaalses toimingus osalemise eest raha või muus vormis hüvitist või tasu või
iii) kuritarvitades tunnustatud usaldusisiku positsiooni, võimu või mõju lapse suhtes.
– lasteporno tootmine;
– lasteporno müük, levitamine ja edasiandmine;
– lasteporno pakkumine või kättesaadavaks tegemine;
– lasteporno omandamine ja omamine;
– kihutamine, kaasaaitamine ja süüteo katsed seoses nimetatud kuritegudega.

**Artiklis 6** käsitletakse keeldude tunnustamist ja täitmist järgmiselt:

"1. Täitva riigi pädevad asutused tunnustavad iga keeldu nõudmata ühtegi formaalsust ning täidavad seda, välja arvatud juhul kui pädevad asutused otsustavad tugineda ühele artiklis 7 sätestatud mittetunnustamise või mittetäitmise põhjustest.
2. Kui täitva riigi asutust on teavitatud keelu olemasolust, edastab ta selle teabe pädevale asutusele, et tagada lõike 1 kohaldamine. Viimane väljastab oma otsuse 30 päeva jooksul alates selle teabe saatmisest."

**Artiklis 7** käsitletakse mittetunnustamise ja mittetäitmise põhjuseid järgmiselt:

"Täitva riigi pädevad asutused võivad keelu tunnustamisest või täitmisest keelduda vaid juhul, kui:
a) sanktsioonil on täitva riigi seaduste kohaselt aegumise tähtaeg, kui õigusrikkumised jäävad selle riigi jurisdiktsiooni alasse tema kriminaalseaduse alusel;
b) süüdimõistmine toimus tagaselja ja asjaomast isikut ei ole isiklikult kutsutud või muul viisil teavitatud ülekuulamise kuupäevast ja kohast, mille tulemusel tehti otsus asjaomase isiku puudumisel;
c) süüdi mõisteti isik, keda puudutavad samad õigusrikkumised täitvas riigis."

**Artiklis 8** sätestatakse, et keelu täitmiseks ei nõua väljaandja riigi pädev asutus muud formaalsust kui vastavat vormi kohtutoimikust võetud teabe vahetamise kohta.

**Artiklis 9** sätestatakse, et liikmesriigid peavad kehtestama vajaliku korra tagamaks, et süüdimõistetu võib keelu tunnustamise ja täitmise ilma edasilükkavate tingimusteta edasi kaevata ning et süüdimõistmise ja sanktsiooni põhjusi ei saa vaidlustada täitva riigi kohtus.

**Artiklis 10** käsitletakse edasisi keeldu mõjutavaid meetmeid, sh uuesti läbivaatamist, armuandmist, amnestiat, rehabiliteerimist ja kustutamist.

**Artiklites 11 ja 12** käsitletakse vastavalt raamotsuse rakendamist ja jõustumist.

*Kohane õiguslik alus*

Kodanikuvabaduste komisjon küsis, kas ei oleks kohane lisada ELi lepingu artikli 31 lõike 1 punktile a ja artikli 34 lõike 2 punktile b artikli 31 lõike 1 punkti c (nagu raportöör raporti projekti esimeses muudatusettepanekus soovitab).

Raporti projektis esitatakse selle sätte lisamiseks järgmine põhjendus:

"*Kuna selle vahendi eesmärk koosneb kahest osast: parandada juurdepääsu keelde käsitlevale teabele (eelkõige keeldude kohustusliku registreerimise abil karistusregistrisse) ning muuta nende täitmine kohustuslikuks.*

*Arvestades tõsiasja, et kriminaalõigus on liikmesriigiti erinev, on vaja tagada süüdimõistmiste puhul kohaldatavate eeskirjade teatud kokkusobivus."*

Tuletagem meelde, et artikli 31 lõike 1 punkt c kõlab järgmiselt:

*[Kriminaalasjades hõlmavad õigusalase koostöö ühismeetmed:]*

*"c) liikmesriikides kohaldatavate eeskirjade kokkusobivuse tagamist, mis võib olla vajalik sellise koostöö parandamiseks;"*

Seega on vaja vastata küsimusele, kas esitatud raamotsus hõlmab enamat kui *"liikmesriikide pädevate ministeeriumide ja kohtute või muude vastavate asutuste vahelise koostöö hõlbustamist ja kiirendamist kriminaalasjade menetlemisel ning otsuste täitmisel, sealhulgas vajaduse korral koostööd Eurojusti kaudu",* nagu on sätestatud artikli 31 lõike 1 punktis a;

Kuna asjaga ei ole seotud menetlust puudutavaid tegureid, on see ainus küsimus, millele tuleb vastata.

Kui keskenduda üksnes artiklis 1 esitatud raamotsuse eesmärgile – "*Selle eesmärgiks on kehtestada eeskirjad, millest lähtuvalt liikmesriik tunnustaks ja täidaks oma territooriumil sellistes õigusrikkumistes süüdimõistmisest tulenevat keeldu.*" – tundub artikli 31 lõike 1 punktile c tuginemine vajalik vaid *ex ambundanti cautela.*

Kuid esitatud raamotsuse sätete lähemal uurimisel on selge, et mõnega neist püütakse tagada liikmesriikides kohaldatavate eeskirjade kokkusobivust artikli 31 lõike 1 punkti c tähenduses.

Artiklis 3 nõutakse, et liikmesriigid rakendaksid "*vajalikke meetmeid, et tagada iga keelu registreerimine kohtutoimikusse*". Seoses sellega on Belgia algatuse selgitavas avalduses väga selgelt kirjas: "*Raamotsus nõuaks ka seda, et liikmesriigid kehtestaksid oma õigusaktidega sellistes õigusrikkumistes süüdimõistmistest tuleneva õiguste äravõtmise.*"

Lisaks sellele nõutakse artiklis 6, et liikmesriigid "*tunnustavad iga keeldu nõudmata ühtegi formaalsust ning täidavad seda*". Artiklis 7 aga esitatakse piiratud loetelu asjaoludest, mille puhul riigi pädevad asutused võivad keelduda keelu tunnustamisest ja täitmisest. Artikli 8 kohaselt aga eeldab keelu täitmine vaid teatud vormi esitamist. Lõpuks nõutakse artiklis 9, et liikmesriigid kehtestavad "*vajaliku korra tagamaks, et süüdimõistetu võib ... keelu tunnustamise ja täitmise ilma edasilükkavate tingimusteta edasi kaevata*".

Ükski nimetatud sätetest ei piirdu liikmesriikide pädevate asutuste vahelise koostöö hõlbustamise ja kiirendamisega ELi lepingu artikli 31 lõike 1 punkti a tähenduses.

Tegelikult eeldavad need tõenäoliselt vähemalt liikmesriikide kriminaalmenetlusi käsitlevate õigusaktide muutmist. Seetõttu võib öelda, et nende eesmärk on tagada liikmesriikides kohaldatavate eeskirjade kokkusobivus ELi lepingu artikli 31 lõike 1 punkti c tähenduses.

Seepärast otsustas õiguskomisjon 22. novembri 2005. aasta koosolekul ühehäälselt[1] soovitada, et esitatud raamotsuse õiguslik alus peaks lisaks ELi lepingu artikli 31 lõike 1 punktile a ja artikli 34 lõike 2 punktile b olema ka artikli 31 lõike 1 punkt c.

[1] Hääletusel ajal kohal olnud liikmed: Giuseppe Gargani (esimees), Rainer Wieland (aseesimees), Antonio López-Istśriz White (arvamuse koostaja), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti ja Tadeusz Zwiefka.

Lugupidamisega

Giuseppe Gargani