



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 1. juuni 2022
(OR. en)

9641/22

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0176(NLE)

JAI 783
COPEN 220

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	25. mai 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 247 final
Teema:	Ettepanek: NÕUKOGU OTSUS liidu piiravate meetmete rikkumise lisamise kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 247 final.

Lisatud: COM(2022) 247 final



Brüssel, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

**liidu piiravate meetmete rikkumise lisamise kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu
artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka**

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

- **Ettepaneku põhjused ja eesmärgid**

1. Sissejuhatus

Piiravad meetmed on oluline vahend, et edendada Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artiklis 21 sätestatud ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) eesmäärke, sealhulgas liidu väärtuste kaitsmist, rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamist ning demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste tugevdamist ja toetamist.

Nimetatud väärtuste alalhoidmiseks võib liit kehtestada kolmandate riikide, üksuste või üksikisikute suhtes piiravaid meetmeid. Nende meetmete hulka kuuluvad sihipärased individuaalsed meetmed, st sihipärased finantssanktsioonid (vara arestimine) ja riiki lubamise piirangud (reisikeeld), ning valdkondlikud meetmed, st relvaembargod ning majandus- ja finantsmeetmed (nt impordi- ja ekspordipiirangud või teatavate teenuste, nt pangandusteenuste osutamise piirangud)¹. Rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamine on seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse praegu iseäranis asjakohane. Liit on kehtestanud Venemaa ja Valgevene üksikisikute ja ettevõtete suhtes rea piiravaid meetmeid, mõned neist juba 2014. aastal. Selleks et tõhusamalt koordineerida nende piiravate meetmete jõustamist liidu tasandil, on komisjon loonud varade külmutamise ja arestimise töökonna². See töökind tagab liikmesriikide ja liidu ametite (nagu Europol ja Eurojust) tegevuse koordineerimise ning püüab lisaks uurida piiravate meetmete ja kriminaalõiguse meetmete vastastikust mõju.

Liidul on praegu üle neljakümne kehtiva piiravate meetmete korra. Mõned neist rakendavad ÜRO kehtestatud piiravaid meetmeid, teised on liit vastu võtnud iseseisvalt. Lisaks kordadele, mis puudutavad olukorda konkreetses riigis, on liit vastu võtnud horisontaalsed korrad, milles keskendutakse keemiarelvade levikule ja kasutamisele, küberrünnakutele, inimõiguste rikkumisele ja terrorismile³. Piiravad meetmed on siduvad liidu liikmesriikidele ning kõigile

¹ Piiravad meetmed võtab vastu nõukogu. Kõigepealt võtab nõukogu ELi lepingu artikli 29 alusel vastu ÜVJP otsuse. Nõukogu otsuses kavandatud meetmeid rakendatakse kas liidu või liikmesriigi tasandil. Seni on olnud tava, et selliseid meetmeid nagu relvaembargod või riiki lubamise piirangud rakendavad otse liikmesriigid, kellel on õiguslikult siduv kohustus tegutseda kooskõlas nõukogu ÜVJP otsustega. Muid meetmeid, millega katkestatakse osaliselt või täielikult majandussuhted kolmanda riigiga või piiratakse neid suhteid, samuti individuaalseid meetmeid, millega arestitakse rahalisi vahendeid või majandusressursse või keelatakse teha need vahendid või ressursid kättesaadavaks, rakendatakse määruse kaudu, mille nõukogu võtab vastu kvalifitseeritud häälteenamusega liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning komisjoni ühise ettepaneku põhjal ELi toimimise lepingu artikli 215 alusel. Mõlemat liiki otsus võib sisaldada sätteid meetmetest kõrvalehoidmise vältimise kohta.

² Euroopa Komisjoni 17. märtsi 2022. aasta pressiteade „Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission’s „Freeze and Seize“ Task Force steps up work with international partners“, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; Euroopa Komisjoni 8. aprilli 2022. aasta pressiteade „Freeze and Seize Task Force“: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far“, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ Ülevaate kehtestatud meetmetest annab ELi sanktsioonide kaart, mis on kättesaadav aadressil <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele isikutele ja üksustele (ELi ettevõtjad)⁴. Piiravate meetmete ebajärjepidev jõustamine pärsib meetmete tõhusust ja liidu suutlikkust rääkida ühel häälel⁵. Liidu piiravate meetmete rakendamine ja jõustamine on eeskätt liikmesriikide ülesanne. Liikmesriikide pädevad asutused peavad hindama, kas on rikutud asjaomast Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 215 alusel vastu võetud nõukogu määrust ja võtma asjakohaseid meetmeid.

Sellega seoses sisaldavad liidu määrused järjekindlalt sätet selle kohta, et liikmesriigid peavad vastu võtma siseriiklikud õigusnormid, millega kehtestatakse tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused asjaomase määruse rikkumise eest⁶.

Need määrused sisaldavad üldjuhul järgmist:

- piiravad meetmed;
- kõrvalehoidmise vastane klausel, mille kohaselt on keelatud teadlik ja tahtlik osalemine tegevuses, millega püütakse kõrvale hoida kehtestatud piiravatest meetmetest,⁷ ning
- muud kohustused, eelkõige kohustus anda aru piiravate meetmete rakendamiseks astutud sammudest (nt teavitada ametiasutusi arestitud varast).

ELi toimimise lepingu artiklis 215 on sätestatud õiguslik alus, mis võimaldab nõukogul võtta liidu piiravate meetmete vastuvõtmise korral vastu vajalikud meetmed. Piiravate meetmete vastuvõtmise õiguslik alus ei võimalda aga ühtlustada kriminaalõiguse määratlusi ega kriminaalkaristuste liike ja määrasid⁸.

Ilma liidu tasandil ühtlustamiseta on liikmesriikide süsteemid liidu piiravaid meetmeid käsitlevate nõukogu määruste rikkumise (edaspidi „liidu piiravate meetmete rikkumine“) kriminaliseerimise osas väga erinevad, nagu on selgitatud üksikasjalikumalt allpool. Samamoodi on väga erinevad kriminaalkaristuste süsteemid.

⁴ ELi piiravaid meetmeid kohaldatakse liidu territooriumil ELi kodanike suhtes, olenemata nende asukohast; liikmesriigi seaduste alusel asutatud äriühingute ja organisatsioonide, sealhulgas kolmandates riikides asuvate ELi äriühingute filiaalide suhtes; liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvate õhusõidukite ja laevade pardal; Euroopa Komisjon, „Korduma kippuvad küsimused: piiravad meetmed (sanktsioonid)“, kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/qanda_22_1401.

⁵ Komisjoni teatis „Euroopa majandus- ja finantssüsteem: avatuse, tugevuse ja vastupidavuse edendamine“, COM(2021) 32 final, 19.1.2021, punkt 5 (ELi sanktsioonide rakendamise ja jõustamise tugevdamine), lk 15, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>. Komisjon on selles teatises märkinud, et ELi piiravate meetmete „[r]akendamine ei ole kogu ELis paraku nii ühtlane nagu see peaks olema. See tekitab ühtsel turul moonutusi, kuna ELi ettevõtjad, sealhulgas välismaiste ettevõtjate ELi tütarettevõtjad, võivad keeldudest kõrvale hoida. See tekitab ka ettevõtjate seas ebakindlust. Ebajärjepidev jõustamine pärsib sanktsioonide tõhusust ja ELi võimet rääkida ühel häälel.“ Muude algatuste seas kutsutakse teatises üles komisjoni ja liikmesriikide vahelisele täiendavale koordineerimisele, tagamaks et riiklikud karistused ELi piiravate meetmete rikkumise eest oleksid tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad.

⁶ Vt näiteks nõukogu 31. juuli 2014. aasta määrus (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas, artikkel 8; määruse konsolideeritud versioon on kättesaadav aadressil [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - ET - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:02014R0833-20220413-ET-EN).

⁷ Tuleb märkida, et see klausel on kohaldatav ka siis, kui piiravat meetet ei ole rikutud; piisab sellest, kui osaleda selleks loodud skeemis.

⁸ Kriminaalõiguslike määratluste ja karistuste ühtlustamisel ei saa tugineda ELi lepingu artiklis 29 ega ELi toimimise lepingu artiklis 215 sätestatud mitteseadusandlikule õiguslikule alusele.

Seda arvesse võttes teeb komisjon ettepaneku lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka. Kohe kui nõukogu jõuab kokkuleppele ja Euroopa Parlament annab oma nõusoleku lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka, saab komisjon esitada seadusandliku tavamenetluse kohaselt ettepaneku võtta vastu direktiiv, millega ühtlustatakse selle rikkumise määratlust ja seonduvaid karistusi.

Pidades silmas pakilist vajadust võtta liidu piiravate meetmete rikkujate loetellu kantud üksikisikud ja üksused vastutusele, võtab komisjon täna vastu ka teatise, mille lisas on sätestatud põhielemendid, mida tulevane direktiiv piiravaid meetmeid käsitlevate liidu õigusnormide rikkumise korral määratavate kriminaalkaristuste kohta võiks sisaldada⁹.

Järgmistes punktides vaadeldakse probleeme, mida püütakse käesoleva ettepanekuga lahendada, ja nende algpõhjuseid ning kahjulikke tagajärgi, mida põhjustab praegune olukord. Seejärel tutvustatakse ettepaneku eesmarke ja lisaväärtust ning põhjuseid, miks ettepanek vastab kuriteoliigi ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikesse 1 lisamise kriteeriumidele.

2. Ettepanekus käsitletavad probleemid

Nii nagu viimastel kümnenditel on sagenenud liidu piiravate meetmete vastuvõtmine,¹⁰ on sagedasemad ka neist meetmetest kõrvalehoidmise skeemid, sealhulgas need, mida kasutavad piiravate meetmetega hõlmatud üksikisikute ja üksuste loetellu kantud isikud ja üksused, kellel on piisavalt vahendeid ning võimalus kasutada abilisi (advokaadid, notarid jt) ja abinõusid (nt keerulised õiguslikud struktuurid tegeliku tulusaaja varjamiseks), et hoida kõrvale kõnealuste meetmete kohaldamisest.

Ses suhtes on eriti oluline aruanne, mille koostas 2021. aastal Euroopa kontaktpunktide võrk seoses genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude eest vastutavate isikutega (genotsiidivastane võrgustik)¹¹. Genotsiidivastase võrgustiku aruandes, mis põhineb liikmesriikides valitseva olukorra võrdleval hindamisel, on märgitud, et praktikas võetakse vastutusele väga vähe füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes on rikkunud liidu piiravaid meetmeid¹². Samas on märgitud aruandes ka seda, et „liikmesriikide ametiasutuste võetud täitemeetmete ja määratud karistuste arvu osas on viimasel ajal täheldatud positiivset suundumust“¹³.

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures (Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi kohta, milles käsitletakse kriminaalkaristusi liidu piiravate meetmete rikkumisel), COM(2022) 249, 25.5.2022.

¹⁰ Vt joonealuses märkuses 1 osutatud ELi sanktsioonide kaart.

¹¹ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta otsus, millega luuakse kontaktpunktide Euroopa võrk seoses genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude eest vastutavate isikutega (2002/494/JSK); Eurojust, genotsiidivastane võrgustik, vt <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“ (https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf), lk 4; aruande lisas on esitatud ülevaade liikmesriikide ja võrgustikus vaatlejana osalevate riikide asjaomastest õigusaktidest. Selleks et tutvustada aruannet nõukogu kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö tööühmas (COPEN), avaldati see ka nõukogu 16. märtsi 2022. aasta dokumendis 7274.

¹³ Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“, lk 13.

Hoolimata rõõmustavatest suundumustest mõnes liikmesriigis, tundub, et vaid üksikutes liikmesriikides on käimas liidu piiravate meetmete rikkumisega seotud kohtumenetlused¹⁴. See võib olla märk sellest, et liidu piiravate meetmete rikkumise uurimist ja selle eest süüdistuse esitamist ei tähtsustata paljudes liikmesriikides piisavalt. Peale selle seisavad õiguskaitseasutused silmitsi märkimisväärtete raskustega, mis on tingitud asjaomastest õigusrikkujate kategooriast, kannatanutest ja selliste rikkumiste (või nende kombinatsiooni) keerukast laadist.

Liidu piiravate meetmete rikkumine on sageli laadilt piiriülene. Näiteks võib ettevõtja osta välisriigi vahendaja kaudu seadmeid, teades, et tegelik müüja on riik, üksus või üksikisik, kelle suhtes kohaldatakse piiravaid meetmeid¹⁵. Vara arestimise korral võib rahvusvaheline pank näiteks hõlbustada loetellu kantud üksikisikule kuuluva arestitud jahi üleandmist. Sellisesse keelatud üleandmisse võidakse kaasata õigusbüroo, kes aitab kuriteo toimepanekule kaasa jahi müügidokumentide koostamisega, või mõnel juhul korrumpeerunud valitsusametnik, kes võimaldab omanikuvahetust. Rahapesu ja/või varifirmad võivad olla vahendid, mille abil varjata jahi eest tehtud makse päritolu.

Kuna piiravate meetmete rikkumise korral otseseid kannatanuid sageli ei ole, sõltub nende rikkumiste uurimine ja nende eest süüdistuse esitamine sellest, kas liikmesriigi pädev asutus on rikkumise avastanud. Peale selle mängivad piiravate meetmete rikkumisest teadasaamisel olulist rolli vihjeandjalt saadud teave¹⁶ ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaebused¹⁷.

Mis puudutab liikmesriikides liidu piiravate meetmete rikkumise kriminaliseerimise suhtes kohaldatava lähenemisviisi koostoimet konfiskeerimismetmetega, siis tuleb märkida, et enamikus liikmesriikides on konfiskeerimine võimalik üksnes süüdimõistva kohtuotsuse korral või vähemalt peab olema kindlaks tehtud seos kuritegeliku tegevusega. Pealegi, ehkki mitmes liikmesriigis on piiravate meetmete rikkumine kriminaliseeritud, võidakse liikmesriikidevaheliste erinevuste tõttu rakendada piiriüleste juhtumite puhul killustatud lähenemisviisi.

3. Probleemide algpõhjused

Liidu piiravate meetmetega seotud ebaseaduslikus tegevuses osalejatele võib kasuks tulla see, et nende meetmete rikkumise määratlused ja seonduvad karistused on liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses väga erinevad¹⁸. Mõni liikmesriik kasutab laia määratlust, nagu „ÜRO ja ELi sanktsioonide rikkumine“ või „ELi õigusnormide rikkumine“¹⁹. Teised on kehtestanud üksikasjalikumad sätted, nähes näiteks ette keelatud tegevuste loetelu²⁰.

¹⁴ Valiku kohtuasju leiab genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruandest „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“, lk 14.

¹⁵ Samas, lk 19–20.

¹⁶ ELi sanktsioonide rikkumisest teatamise vahend, kättesaadav aadressil <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Näitena võib tuua Lafarge'i kohtuasja, mis põhines kahe kodanikuühiskonna organisatsiooni ja Lafarge'i 11 endise süürlasest töötaja esitatud kuriteokaebusel. Seda kohtuasja on käsitlenud genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruande „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“ punktis 4.2 (lk 17); kaebus nr 19-87.367 – Cour de Cassation (Prantsusmaa), 7. september 2021, mille ingliskeelse tõlke leiab aadressilt https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Samas, punkt 5, lk 22.

¹⁹ Näiteks Prantsusmaa tolliseadustiku (*Code des douanes*) artiklis 459 on sätestatud, et „isikut, kes rikub või kavatseb rikkuda majanduslikku või finantsilist piiravat meedet, mis on kehtestatud i) ELi toimimise lepingu

Genotsiidivastase võrgustiku poolt laiali saadetud küsimustikule laekunud vastuste, võrgustiku korraldatud täiendavate konsultatsioonide²¹ ja käesoleva ettepaneku koostamisel tehtud komisjoni lisauuringute põhjal võib järeldada, et 13 liikmesriigis on liidu piiravate meetmete rikkumine kas haldusrikkumine või kuritegu. Kriteeriumid, mille alusel tegevus liigitub ühe või teise korra kohaldamisalasse, on liikmesriikides erinevad, kuid tavaliselt on need seotud õigusrikkumise raskusastmega (raske rikkumine) või on määratletud kvalitatiivselt (tahtlus, raske hooletus) või kvantitatiivselt (kahju)²². 12 liikmesriigis on liidu piiravate meetmete rikkumine üksnes kuritegu. Küll aga saab kahes liikmesriigis järgneda liidu piiravate meetmete rikkumises seisnevale kuriteole vaid halduskaristus²³.

Tabel: liidu piiravate meetmete rikkumise liigitamine

Liidu piiravate meetmete rikkumise liigitamine	Liikmesriigid
Piiravate meetmete rikkumine on kas kuritegu või haldusrikkumine	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Piiravate meetmete rikkumine on kuritegu	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Piiravate meetmete rikkumine on haldusrikkumine	ES, SK

Mis puudutab vanglakaristusi, siis 14 liikmesriigis jääb vangistuse maksimumkestus vahemikku 2–5 aastat ning 8 liikmesriigis vahemikku 8–12 aastat²⁴. Maksimaalne trahv, mille saab määrata liidu piiravate meetmete rikkumise kui kuriteo või haldusrikkumise eest, on liikmesriikides väga erinev, ulatudes 1 200 eurost 500 000 euronini²⁵. 14 liikmesriigis on ette nähtud võimalus võtta liidu piiravate meetmete rikkumise eest vastutusele juriidiline isik²⁶. 12 liikmesriiki on ette näinud halduskaristused, nimelt trahvid, mis võidakse määrata juriidilisele isikule, kui tema töötaja (või siis vähemalt juhtkonna liige) rikub sanktsioone²⁷.

artikli 215 alusel ELi tasandil või ii) Prantsusmaa poolt ratifitseeritud rahvusvahelise lepingu alusel, karistatakse kuni viieaastase vangistusega. Sellise rikkumise eest võidakse karistada ka juriidilist isikut“, vt genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruande „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“ lisa. Tolliseadustiku prantsuskeelse originaalversiooni leiab aadressilt <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>. Sarnased sätted on kehtestanud ka Belgia, Küpros, Leedu ja Tšehhi Vabariik, vt genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruande „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“ lisa.

²⁰ Nt Saksamaa väliskaubanduse ja -maksete seaduse (*Außenwirtschaftsgesetz*) artikli 18 lõige 2 ja artikli 19 lõige 5, vt https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Liidu piiravate meetmete rikkumise pelgast kriminaliseerimisest on mindud kaugemale ka näiteks Ungari ja Sloveenia õiguses, vt genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruande „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“ lisa punkt 5.

²¹ Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“, lisa.

²² Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, punkt 5.1, lk 22.

²³ Samas.

²⁴ Samas, punkt 5.2, lk 23.

²⁵ Samas, punkt 5.3, lk 24.

²⁶ Genotsiidivastase võrgustiku aruande ja komisjoni lisauuringute põhjal.

²⁷ Samas, punkt 5.3, lk 24.

Juriidilistele isikutele määratavate trahvide ülemmäärad ulatuvad 133 000 eurost 37,5 miljoni euroni²⁸.

Liidu piiravate meetmete rikkumine on kriminaalõiguse alusel karistatav ka mitmes kolmandas riigis, näiteks Kanadas²⁹ ja Ameerika Ühendriikides. Ameerika Ühendriikide justiitsministeeriumil on jurisdiktsioon piiravate meetmete tahtliku rikkumise üle vastavalt rahvusvaheliste eriolukorra majandusvolituste seadusele (International Emergency Economic Powers Act – IEEPA)³⁰ ja vaenlasega kauplemise seadusele³¹. IEEPA 206. jaotise kohaselt on karistused piiravate meetmete tahtliku rikkumise korral kuni 20aastane vangistus ja kuni 1 miljoni USA dollari suurune trahv³². Ameerika Ühendriikide ametiasutused on määranud piiravate meetmete rikkumise eest suuri kriminaalõiguslikke trahve.

4. Senise olukorra jätkumise kahjulikud tagajärjed

Kui õiguskaitse- ja kohtuasutustel ei ole õigeid vahendeid ja ressursse, et ära hoida, avastada ja uurida liidu piiravate meetmete rikkumist ja selle eest süüdistusi esitada, pääsevad füüsilised ja juriidilised isikud, kelle vara on arestitud, praktikas jätkuvalt oma varale ligi ja saavad toetada režiime, mille vastu liidu piiravad meetmed on suunatud.

Lisaks, kuna liidu piiravate meetmete rikkumise määratlused ja seonduvad karistused on liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses väga erinevad, võidakse sama rikkumise eest karistada erinevate karistustega, mida jõustatakse erinevatel tasanditel. Poliitiliselt nõrgendab see liidu piiravate meetmete jõustamist ja vähendab liidu eesmärkide usaldusväärsust.

Lõpetuseks võib tulla, mis teenitakse, kasutades kaupu ja loodusvarasid, millega kauplemisel on rikutud liidu piiravaid meetmeid, võimaldada üksustel või üksikisikutel, kelle suhtes selliseid piiravaid meetmeid kohaldatakse, osta relvi, mille abil toime panna kuritegusid³³. Samuti võib impordipiirangute rikkumine kaasa aidata kaupade ja loodusvarade ebaseaduslikule kasutamisele riigis, mille suhtes neid piiravaid meetmeid kohaldatakse,³⁴ mis tekitab keskkonnavalast ja sotsiaalset kahju.

5. Ettepaneku eesmärgid

²⁸ Samas, punkt 5.3, lk 24.

²⁹ Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“, lk 13.

³⁰ USA seadustiku 50. jaotise paragrahvid 1701–06(2011); USA Kongressi uurimistalituse 2022. aasta märtsi aruanne „The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use“, kättesaadav aadressil <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ USA seadustiku 50. jaotise paragrahvid 4301–41(2009);

³² IEEPA 206. jaotise paragrahv 510.701 (karistused): „a) rahvusvaheliste eriolukorra majandusvolituste seaduse (edaspidi „IEEPA“) 206. jagu (USA seadustiku 50. jaotise paragrahv 1705) on kohaldatav rahandusministri välja antud või rahandusministri juhtnõuade kohaselt või loal käesoleva jaotise kohaselt või muul moel kooskõlas IEEPAga välja antud mis tahes loa, otsuse, määruse, korralduse, direktiivi või juhise sätete rikkumise suhtes [---] 3) Isikule, kes tahtlikult rikub, proovib rikkuda või kavatseb rikkuda mis tahes luba, korraldust, määrust või keeldu või aitab selle rikkumisele kaasa, võidakse süüdimõistmise korral määrata trahv suurusega kuni 1 000 000 USA dollarit või – kui tegemist on füüsilise isikuga – kuni 20aastane vabadusekaotus või mõlemad.“

³³ Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“, lk 14.

³⁴ Samas, lk 5.

Võttes arvesse eespool öeldut ja pakilist vajadust lõpetada pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse kehtestatud piiravate meetmete rikkujate karistamatus, on käesoleva ettepaneku eesmärk alata ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud menetlus. Selle menetluse kohaselt võib nõukogu olenevalt kuritegevusealase olukorra kujunemisest võtta vastu otsuse, milles määratakse kindlaks muud kuriteoliigid, mis vastavad artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele. See otsus tuleks vastu võtta eriti raskete piiriülese mõõtmega kuritegude kohta tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel³⁵. Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1 ei võimalda kehtestada miinimumeeskirju mis tahes rikkumise ja karistuste, sealhulgas liidu piiravatest meetmetest kõrvalehoidmise määratlemiseks, kuna liidu piiravate meetmete rikkumine ei kuulu praegu selles artiklis loetletud kuriteoliikide hulka. Praegu on selles artiklis loetletud kuriteoliigid terrorism, inimkaubandus, laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus. Samas võib liidu piiravate meetmete rikkumine olla seotud mõne loetletud kuriteoliigiga, näiteks terrorismi ja rahapesuga.

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 osutatud kriteeriumid, mis on seotud kuriteo piiriülese mõõtmega, nimelt kuriteo olemus või mõju või erivajadus võidelda kuriteo vastu ühistel alustel, on omavahel seotud ja neid ei tohiks käsitleda eraldi. Liidu piiravate meetmete rikkumise korral on need kriteeriumid täidetud, sest:

- esiteks tuleks liidu piiravate meetmete rikkumine liigitada kuriteoks selleks, et tagada liidu piiravate meetmete poliitika tulemuslik rakendamine. Enamik liikmesriike on seda juba teinud. Mõni piiravate meetmete rikkumise kuriteoks liigitanud liikmesriikidest kasutab laia määratlust, nagu „ÜRO ja ELi sanktsioonide rikkumine“ või „ELi õigusnormide rikkumine“, teistel on üksikasjalikumad sätted, näiteks on ette nähtud keelatud tegevuste loetelu. Kriteeriumid, mille alusel tegevus liigitub kriminaalõiguse kohaldamisalasse, on liikmesriikides erinevad, kuid tavaliselt on need seotud õigusrikkumise raskusastmega (raske rikkumine) või on määratletud kvalitatiivselt (tahtlus, raske hooletus) või kvantitatiivselt (kahju);
- teiseks on tegemist eriti raske kuriteoga, mille raskusaste sarnaneb ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 juba loetletud kuritegude raskusastmega, kuna see võib seada ohtu rahvusvahelise rahu ja julgeoleku, kahjustada demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste tugevdamist ja toetamist ning põhjustada suurt majanduslikku, sotsiaalset/ühiskondlikku ja keskkonnaalast kahju. Füüsilised ja juriidilised isikud, kelle vara on arestitud, pääsevad praktikas jätkuvalt oma varale ligi ja saavad toetada skeeme, mille vastu piiravad meetmed on suunatud. Samuti võib raha, mis teenitakse, kasutades loodusvarasid, millega kauplemisel on rikutud liidu piiravaid meetmeid, võimaldada üksikisikutel või üksustel, kelle suhtes selliseid piiravaid meetmeid kohaldatakse, osta relvi, mille abil toime panna kuritegusid. Lisaks võib liidu piiravate meetmete rikkumine kaasa aidata kaupade ja loodusvarade ebaseaduslikule kasutamisele riigis, mille suhtes neid piiravaid meetmeid kohaldatakse;

³⁵ ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1.

- kolmandaks on liidu piiravate meetmete rikkumisel selge ja mõnikord isegi lahutamatu piiriülene mõõde. Lisaks sellele, et neid rikkumisi panevad tavaliselt toime füüsilised ja juriidilised isikud, kes tegutsevad üleilmsel tasandil, on mõnel juhul liidu piiravate meetmetega, näiteks impordi- ja ekspordipiirangute ning pangandusteenuste osutamise piirangutega, piiriülene tegevus lausa keelatud. Seega on nende meetmete rikkumine piiriülene tegevus, millele on vaja reageerida ühiselt liidu tasandil;
- neljandaks, kuna liidu piiravate meetmete rikkumise määratlused ja seonduvad karistused on liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses väga erinevad, võidakse sama rikkumise eest karistada erinevate karistustega, mida jõustatakse erinevatel tasanditel. See kahjustab liidu eesmärke kaitsta rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning liidu ühiseid väärtusi. Seepärast on olemas erivajadus võtta liidu tasandil ühiseid meetmeid liidu piiravate meetmete rikkumise käsitlemiseks kriminaalõiguse alusel;
- viiendaks takistavad erinevused liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses sätestatud liidu piiravate meetmete rikkumise määratlustes ja seonduvates karistustes piiravaid meetmeid käsitleva liidu poliitika järjekindlat kohaldamist. Need erinevused võivad isegi kaasa tuua selle, et õigusrikkujad valivad endale meelepärase kohtualluvuse ja osutuvad lõppkokkuvõttes karistamatuks, kuna nad võivad otsustada tegutseda liikmesriikides, kus liidu piiravate meetmete rikkumisele reageeritakse leebemalt. Ühtlustamine suurendaks ka liidu piiravate meetmete rikkumise eest määratavate karistuste heidutavat mõju.

Lisaks sellele, et täidetud on ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 osutatud kriteeriumid, aitavad liidu tasandil võetavad ühised meetmed tagada võrdsemad tingimused nii liikmesriikide seas kui ka üleilmsel tasandil ning edendavad piiravate meetmete rikkumise vastases võitluses tehtavat õiguskaitse- ja õigusala koostööd.

Nagu on selgitatud täpsemalt allpool, täiendab ettepanek lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka komisjoni ettepanekut,³⁶ mille eesmärk on vaadata läbi direktiiv kuriteovahendite ja kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus ning nõukogu otsus kriminaaltulu jälitamise talituste kohta³⁷. Kavandatud uut direktiivi vara sissenõudmise ja konfiskeerimise kohta hakatakse kohaldama liidu piiravate meetmete rikkumise suhtes, kuna see kuritegu ühtlustatakse liidu õiguses.

Kohe kui nõukogu nõustub pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist liidu piiravate meetmete rikkumise lisamisega ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka, saab komisjon esitada seadusandliku tavamenetluse kohaselt ettepaneku võtta vastu direktiiv liidu piiravate meetmete rikkumise kohta. Nagu märgitud, võtab komisjon täna vastu ka teatise, mille lisas on sätestatud põhielemendid, mida tulevane

³⁶ Euroopa Komisjon, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation (Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv vara tagasivõitmise ja konfiskeerimise kohta), COM(2022) 245, 25.5.2022.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/42/EL kuriteovahendite ja kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus (ELT L 127, 29.4.2014, lk 39–50); nõukogu 6. detsembri 2007. aasta otsus 2007/845/JSK, mis käsitleb kriminaaltulu jälitamise talituste vahelist koostööd kuritegelikul teel saadud tulu või kuritegevusega seotud muu vara jälitamise ja tuvastamise valdkonnas (ELT L 332, 18.12.2007, lk 103–105).

direktiiv piiravaid meetmeid käsitlevate liidu õigusnormide rikkumise korral määratavate kriminaalkaristuste kohta võiks sisaldada³⁸.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

ELi lepingu artiklis 2 on sätestatud liidu ühised väärtused, nagu inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste austamine. Piiravate meetmete tulemuslik jõustamine, sealhulgas nende meetmete rikkumisele keskenduvate kriminaalõiguse meetmete kaudu, aitab selliseid ühiseid väärtusi alal hoida nii liidus kui ka väljaspool liitu.

Peale selle moodustab liit vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja traditsioone. Liit püüab tagada kõrge turvalisuse taseme, muu hulgas kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia ennetamise ja nende vastu võitlemise meetmetega. ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 alusel võivad Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määramiseks eriti raskete piiriülese mõõtmega kuritegude puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel.

Nagu varem märgitud, täiendab liidu piiravate meetmete rikkumise määratluse ja seonduvate karistuste ühtlustamise võimaldamine komisjoni ettepanekut võtta vastu direktiiv vara sissenõudmise ja konfiskeerimise kohta, millega viiakse ellu julgeolekuliidu strateegiat³⁹ ja ELi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegiat⁴⁰.

Käesoleva ettepaneku eesmärk on suurendada liikmesriikide ametiasutuste suutlikkust jälitada ja teha kindlaks, arestida ja hallata vara, mis kujutab endast kuriteovahendeid või kriminaaltulu. Lisaks tugevdatakse sellega konfiskeerimise õigusraamistikku, lisades konkreetseid juhtumid, kus konkreetsetes kuriteos süüdimõistmine ei ole võimalik.

Peale selle aitab uus ettepanek kaasa piiravate meetmete tulemuslikule rakendamisele, kuna sellega nähakse ette, et liikmesriigid peavad võimaldama jälitada ja teha kindlaks vara, mis on seotud liidu piiravate meetmete rikkumisega, nii nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses, ning sellega muudetakse vara sissenõudmist ja konfiskeerimist käsitlevad läbivaadatud õigusnormid kohaldatavaks liidu piiravate meetmete rikkumises seisneva kuriteo suhtes.

Pärast seda, kui võetakse vastu direktiiv, millega ühtlustatakse liidu piiravate meetmete rikkumise määratlust ja seonduvaid karistusi (ning mille võimalikke elemente käsitletakse põhjalikumalt eespool nimetatud teatistes, mis samuti täna vastu võetakse), kohaldatakse jälitamis- ja kindlakstegemis-, arestimis-, haldamis- ja konfiskeerimismeetmeid käsitlevaid õigusnorme vara suhtes, mis on seotud liidu piiravate meetmete rikkumisega. Lõppkokkuvõttes võidakse tulu suhtes, mis on teenitud liidu piiravate meetmete rikkumisega, näiteks olukorras, kus üksikisik või ettevõtte teeb rahalised vahendid kättesaadavaks neile,

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures (Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi kohta, milles käsitletakse kriminaalkaristusi liidu piiravate meetmete rikkumise eest), COM(2022) 249, 25.5.2022.

³⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele ELi julgeolekuliidu strateegia kohta, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

⁴⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele ELi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia (2021–2025) kohta, COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

kelle suhtes kohaldatakse sihipäraseid finantssanktsioone (st vara arestimine), kohaldada konfiskeerimismeetmeid. Samal ajal võidakse konfiskeerida kuriteovahendid, mida on kasutatud piiravate meetmete rikkumisel.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Nõukogu määrused liidu piiravate meetmete kohta

Piiravate meetmete rikkumise kriminaalõiguslikku määratlust ja seonduvaid karistusi käsitlevate miinimumeeskirjade kehtestamisega ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 alusel tugevdatakse piiravate meetmete jõustamist liikmesriikides, seega täiendatakse sellega ELi lepingu artikli 29 ja ELi toimimise lepingu artikli 215 kohaselt võetud meetmeid. Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja on teinud ettepaneku tugevdada määruste (EL) nr 833/2014 ja (EL) nr 269/2014 sätteid karistuste kohta kuuenda piiravate meetmete paketi raames, millega reageeritakse Venemaa agressioonile Ukraina vastu. Muudetud sätted kohustaksid liikmesriike sätestama õigusnormid, mis käsitlevad nende määruste rikkumise korral kohaldatavaid karistusi, sealhulgas vajaduse korral kriminaalkaristusi, ning võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada nende karistuste rakendamine. Karistused peavad olema tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad. Samuti peavad liikmesriigid ette nägema asjakohased meetmed sellise rikkumisega teenitava tulu konfiskeerimiseks. Nagu eespool märgitud, ei ole ELi lepingu artikkel 29 ja ELi toimimise lepingu artikkel 215 siiski õiguslik alus kriminaalõiguslike määratluste ning karistuste ja nende taseme ühtlustamiseks.

Komisjoni 2021. aasta teatis Euroopa majandus- ja finantssüsteemi kohta

Komisjon märgib oma 2021. aasta teatistes, mis kannab pealkirja „Euroopa majandus- ja finantssüsteem: avatuse, tugevuse ja vastupidavuse edendamine“,⁴¹ et liidu piiravate meetmete rakendamine ei ole kogu liidus nii ühtlane nagu see peaks olema. See tekitab ühtsel turul moonutusi, kuna liidu ettevõtjad, sealhulgas välismaiste ettevõtjate ELi tütarettevõtjad, võivad leida vahendeid piiravatest meetmetest kõrvale hoidmiseks. See tekitab ka ebakindlust ettevõtjate seas. Nagu öeldud, päsib ebajärjepidev jõustamine liidu piiravate meetmete tõhusust ja liidu võimet rääkida ühel häälel. Muude algatuste seas kutsutakse teatistes üles komisjoni ja liikmesriikide vahelisele täiendavale koordineerimisele, tagamaks et riiklikud karistused ELi piiravate meetmete rikkumise eest oleksid tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 alusel võivad Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti raskete piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel. Selles artiklis on loetletud järgmised

⁴¹ COM(2021) 32 final, 19.1.2021.

kuriteoliigid: terrorism, inimkaubandus ning naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korruptsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus. See loetelu ei võimalda praegu kehtestada miinimumeeskirju piiravate meetmete rikkumise ja seonduvate karistuste määratlemiseks.

Käesoleva ettepaneku eesmärk on algatada ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud menetlus. Selle menetluse kohaselt võib nõukogu olenevalt kuritegevusealase olukorra kujunemisest võtta vastu otsuse, milles määratakse kindlaks muud kuriteoliigid, mis vastavad artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele, milleks käesoleval juhul on liidu piiravate meetmete rikkumine. Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist. Seda, kuidas ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumid on käesoleval juhul täidetud, on selgitatud eespool punktis 1.5.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Käesoleva otsuse eesmärk, nimelt lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka, tuleb saavutada liidu tasandil. Seepärast on ettepanek kooskõlas ELi lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Vajadust võtta käesoleval juhul meetmeid liidu tasandil on tõestatud eespool punktis 1.5, kus vaadeldakse, miks on ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumid täidetud.

- **Proportsionaalsus**

Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei tohiks ühegi komisjoni kavandatud meetmega minna kaugemale sellest, mis on vajalik selle meetme eesmärgi saavutamiseks. Otsus lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 esitatud kuritegude loetellu oleks proportsionaalne, võttes arvesse, et samas lõikes sätestatud kriteeriumid on täidetud. Lisaks ei piiraks see otsus nende meetmete kohaldamist, mis võidakse vastu võtta teises etapis. Eelkõige ei määra ega piira see võimalike hiljem esitatavate teiseste õigusaktide kohaldamisala ega sisu.

- **Vahendi valik**

Käesoleva ettepaneku eesmärk on algatada ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud menetlus. Selle menetluse kohaselt võib nõukogu olenevalt kuritegevusealase olukorra kujunemisest võtta vastu otsuse, milles määratakse kindlaks muud kuriteoliigid, mis vastavad artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele, milleks käesoleval juhul on liidu piiravate meetmete rikkumine. Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Ekspertiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse kutsus komisjon 2022. aasta märtsi alguses kokku varade külmutamise ja arestimise töökonna. Selle eesmärk on tagada liikmesriikide seas koordineerimine Venemaa ja Valgevene füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes kehtestatud liidu piiravate meetmete jõustamisel ning uurida piiravate meetmete ja kriminaalõiguse meetmete vastastikust mõju. Arvamuste vahetamiseks on kohtunud esindajatega liikmesriikide ametiasutustest, kes on pädevad kehtestatud sanktsioone rakendada, Eurojustist ja genotsiidivastase võrgustikust,⁴² mille sekretariaati haldab Eurojust.

Varade külmutamise ja arestimise töökonna üks allrühm on keskendunud liidu piiravate meetmete rakendamise edendamisele. Eelkõige tegeleb see allrühm liikmesriikide ametiasutuste tõstatatud küsimustega ja uurib viise, kuidas vara ennetavalt kindlaks teha. Selles allrühmas osalevad liikmesriikide ja liikmesriikide pädevate asutuste esindajad. Allrühmas toimunud arvamuste vahetuse käigus on tõusnud mitmel korral esile raskused liidu piiravaid meetmeid rikkuvate füüsiliste ja juriidiliste isikute vastutusele võtmisel. Arvamuste vahetuses osalenud on pooldanud ühise kriminaalõigusliku lähenemisviisi rakendamist liidu piiravate meetmete rikkumise suhtes.

Konkreetsed tõendid ühise lähenemisviisi vajalikkuse kohta on esitatud genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruandes⁴³. Aruandes on rõhutatud, et liidu piiravate meetmete rikkumise eest on vaja karistada, kandmaks hoolt selle eest, et rikkumise toime pannud füüsilised või juriidilised isikud võetakse tulemuslikult vastutusele⁴⁴. Lisaks on jõutud aruandes järeldusele, et „sanktsioonide rikkumise eest süüdistuste esitamisega on võimalik luua turvavõrk, vältimaks karistamatust“, eriti silmas pidades seost raskete rahvusvaheliste kuritegudega⁴⁵.

Peale selle näitasid uurimise ja konfiskeerimise allrühmas toimunud arutelud, et on tähtis rakendada ennetavat lähenemisviisi ja koordineerida liidu piiravate meetmete rakendamise pädevusega ametiasutuste tegevust. Rahapesu andmebürood, õiguskaitseasutused ja tolliasutused, samuti rahvusvahelised partnerid, kodanikuühiskond ja uurivad ajakirjanikud peaksid tegema koostööd ja vahetama teavet, et saada juhtlõngad, mis võimaldavad õiguskaitseasutusel algatada uurimise.

Komisjon konsulteeris 13. mail 2022 ka oma ELi kriminaalpoliitika eksperdirühmaga,⁴⁶ mis kiitis heaks mõtte ühtlustada määratlused ja karistused liidu tasandil.

- **Mõjuhindang**

Erakorralise kiireloomulisuse tõttu ei olnud võimalik mõjuhindangut teha ja see kohustus tühistati. Ettepanek lisada piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83

⁴² Eurojust, genotsiidivastane võrgustik, vt <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Genotsiidivastase võrgustiku 2021. aasta aruanne „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis“.

⁴⁴ Samas, lk 4.

⁴⁵ Samas, lk 26.

⁴⁶ Euroopa Komisjoni ELi kriminaalpoliitika eksperdirühm, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfa11ec8de3edb643537b59&lang=et>.

lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka ei mõjuta liikmesriikide valitsusi, piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi, ettevõtjaid ega kodanikke.

- **Põhiõigused**

Käesolev ettepanek ei määra ega piira selliste teiseste õigusaktide kohaldamisala ega sisu, mille komisjon esitab pärast seda, kui nõukogu otsustab Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamise järel lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuritegude loetellu. Kriminaalõiguslike määratluste ja karistuste ühtlustamisel tuleb arvesse võtta erinevusi liikmesriikide kriminaalõiguse süsteemides, sealhulgas karistuste osas. Peale selle peab kavandatav direktiiv olema kooskõlas põhiõigustega ja selles tuleb austada Euroopa Liidu põhiõiguste hartas⁴⁷ sätestatud põhimõtteid.

4. MÕJU EELARVELE

Käesolev ettepanek lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka ei tekita ELile, liikmesriikide valitsustele, piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele, ettevõtjatele ega kodanikele finants- ega halduskoormust.

5. MUU TEAVE

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Artikkel 1

Artikliga 1 nähakse ette, et liidu piiravate meetmete rikkumine on kuritegu ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 tähenduses.

Artikkel 2

Artiklis 2 käsitletakse nõukogu otsuse jõustumist. Võttes arvesse vajadust kiiresti tegutseda, jõustub nõukogu otsus esimesel päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.

⁴⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407).

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

liidu piiravate meetmete rikkumise lisamise kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 83 lõike 1 kolmandat lõiku,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut⁴⁸

ning arvestades järgmist:

- (1) Käesoleva otsuse eesmärk on lisada liidu piiravate meetmete rikkumine Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka.
- (2) Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artiklis 29 on sätestatud, et nõukogu võib võtta vastu otsuseid, milles määratletakse liidu lähenemisviisi konkreetsele geograafilist või temaatilist laadi küsimusele, sealhulgas piiravatele meetmetele.
- (3) ELi toimimise lepingu artikkel 215 võimaldab nõukogul võtta piiravaid meetmeid juriidiliste või füüsiliste isikute ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes ning võtta ELi lepingu artikli 29 kohase otsuse alusel meetmeid ühe või mitme kolmanda riigiga sõlmitud majandus- ja rahandussuhete osaliseks või täielikuks katkestamiseks või piiramiseks. Liikmesriikidel peaksid olema kehtestatud tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused liidu piiravaid meetmeid käsitlevate nõukogu määruste rikkumise puhuks.
- (4) Käesoleva otsuse kohaldamisel on liidu piiravad meetmed ELi lepingu artikli 29 ja ELi toimimise lepingu artikli 215 kohaldamisalasse kuuluvad meetmed, nagu rahaliste vahendite ja majandusressursside arestimise meetmed, rahaliste vahendite ja majandusressursside kättesaadavaks tegemise keelud ning Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumile sisenemise keelud, samuti valdkondlikud majandusmeetmed ja relvaembargod.
- (5) Liikmesriikidel peaksid olema kehtestatud tulemuslikud, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused kõigi liidu piiravate meetmete, sealhulgas neis sätestatud kohustuste (nt teavitamiskohustus) rikkumise puhuks. Need karistused peaksid hõlmama ka liidu piiravatest meetmetest kõrvalehoidmist.

⁴⁸ ELT C ..., ..., lk ...

- (6) Komisjon on taganud liikmesriikide ja ELi ametite seas koordineerimise Venemaa Ukraina vastase agressiooniga seoses vastu võetud piiravate meetmete jõustamisel ning on uurinud piiravate meetmete ja kriminaalõiguse meetmete vastastikust mõju.
- (7) ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1 ei võimalda kehtestada miinimumeeskirju liidu piiravate meetmete rikkumise ja karistuste määratlemiseks, kuna nende meetmete rikkumine ei kuulu praegu selles artiklis loetletud kuriteoliikide hulka. Praegu on selles artiklis loetletud kuriteoliigid terrorism, inimkaubandus, laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus. Samas võib liidu piiravate meetmete rikkumine olla seotud mõne loetletud kuriteoliigiga, näiteks terrorismi ja rahapesuga.
- (8) ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 osutatud kriteeriumid, mis on seotud kuriteo piiriülese mõõtmega, nimelt kuriteo olemus või mõju või erivajadus võidelda kuriteo vastu ühistel alustel, on omavahel seotud ja neid ei tohiks käsitleda eraldi.
- (9) Liidu piiravate meetmete rikkumine tuleks liigitada kuriteoks, et tagada liidu piiravate meetmete poliitika tulemuslik rakendamine. Enamik liikmesriike on seda juba teinud. Mõni liikmesriik, kes on liigitanud piiravate meetmete rikkumise kuriteoks, kasutab laia määratlust, nagu „ÜRO ja ELi sanktsioonide rikkumine“ või „ELi õigusnormide rikkumine“, teistel on üksikasjalikumad sätted, näiteks on ette nähtud keelatud tegevuste loetelu. Kriteeriumid, mille alusel tegevus liigitub kriminaalõiguse kohaldamisalasse, on liikmesriikides erinevad, kuid tavaliselt on need seotud õigusrikkumise raskusastmega (raske rikkumine) või on määratletud kvalitatiivselt (tahtlus, raske hooletus) või kvantitatiivselt (kahju).
- (10) Liidu piiravate meetmete rikkumine on eriti raske kuritegu, mille raskusaste sarnaneb ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 juba loetletud kuritegude raskusastmega, kuna see võib seada ohtu rahvusvahelise rahu ja julgeoleku, kahjustada demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste tugevdamist ja toetamist ning põhjustada suurt majanduslikku, sotsiaalset/ühiskondlikku ja keskkonnavalast kahju. Selliste rikkumiste tõttu pääsevad üksikisikud ja üksused, kelle vara on arestitud või kelle tegevust on piiratud, jätkuvalt oma varale ligi ja saavad toetada režiime, mille vastu piiravad meetmed on suunatud, või saavad jätkuvalt kasutada riigi rahalisi vahendeid, mis on väidetavalt omastatud. Samuti võib raha, mis teenitakse, kasutades kaupu ja loodusvarasid, millega kauplemisel on rikutud liidu piiravaid meetmeid, võimaldada üksikisikutel või üksustel, kelle suhtes selliseid piiravaid meetmeid kohaldatakse, osta relvi, mille abil toime panna kuritegusid. Lisaks võib liidu kaubandusalaste piiravate meetmete rikkumine kaasa aidata loodusvarade ebaseaduslikule kasutamisele riigis, mille suhtes neid piiravaid meetmeid kohaldatakse.
- (11) ÜRO Julgeolekunõukogu rõhutas oma 16. septembri 1998. aasta resolutsioonis 1196 (1998), et on tähtis muuta tulemuslikumaks relvaembargod kui vahend, mille abil vähendada relvade kättesaadavust relvakonfliktides. Samuti kutsus ÜRO riike üles kaaluma – täites oma kohustust järgida julgeolekunõukogu otsuseid relvaembargode kohta – selliste õigusaktide või muude õiguslike vahendite vastuvõtmist, millega julgeolekunõukogu kehtestatud relvaembargo rikkumisest tehakse kuritegu.
- (12) Kuna liidu piiravate meetmete rikkumise määratlused ja seonduvad karistused on liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses väga erinevad, võidakse sama rikkumise

eest karistada erinevate karistustega, mida jõustatakse erinevatel tasanditel. See kahjustab liidu eesmärgi kaitsta rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning liidu ühiseid väärtusi. Seepärast on olemas erivajadus võtta liidu tasandil ühiseid meetmeid liidu piiravate meetmete rikkumise käsitlemiseks kriminaalõiguse alusel.

- (13) Liidu piiravate meetmete rikkumisel on selge ja mõnikord isegi lahutamatu piiriülene mõõde. Lisaks sellele, et neid rikkumisi panevad tavaliselt toime füüsilised ja juriidilised isikud, kes tegutsevad üleilmsel tasandil, on mõnel juhul nende meetmetega, näiteks pangandusteenuste osutamise piirangutega, piiriülene tegevus lausa keelatud. Seega on nende meetmete rikkumine piiriülene tegevus, millele on vaja reageerida ühiselt liidu tasandil.
- (14) Erinevused liikmesriikide haldus- ja/või kriminaalõiguses sätestatud liidu piiravate meetmete rikkumise määratlustes ja seonduvates karistustes takistavad piiravaid meetmeid käsitleva liidu poliitika järjekindlat kohaldamist. Need võivad isegi kaasa tuua selle, et õigusrikkujad valivad endale meelepärase kohtualluvuse ja osutuvad karistamatuks, kuna nad võivad otsustada tegutseda liikmesriikides, kus liidu piiravate meetmete rikkumisele reageeritakse leebemalt. Ühtlustamine suurendaks ka liidu piiravate meetmete rikkumise eest määratavate karistuste heidutavat mõju.
- (15) Seepärast peaks liidu piiravate meetmete rikkumine olema „kuriteoliik“, kuna see vastab ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud tingimustele.
- (16) Liidu tasandil võetavad ühised meetmed aitavad tagada võrdsemad tingimused nii liikmesriikide seas kui ka üleilmsel tasandil, edendades liidu piiravate meetmete rikkumise vastases võitluses tehtavat õiguskaitse- ja õigusalast koostööd nii liikmesriikide kui ka kolmandate riikidega.
- (17) Käesoleva otsuse eesmärk, nimelt lisada liidu piiravate meetmete rikkumine ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kuriteoliikide hulka, tuleb saavutada liidu tasandil. Seepärast on ettepanek kooskõlas ELi lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Selles artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev otsus kaugemale sellest, mis on vajalik kõnealuse eesmärgi saavutamiseks.
- (18) Seetõttu on esimeses etapis vaja laiendada ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 esitatud kuriteoliikide loetelu, nii et see hõlmaks liidu piiravate meetmete rikkumist, et teises etapis vastu võtta teisesed materiaalsoõiguslikud aktid, millega muu hulgas kehtestatakse miinimumeeskirjad liidu piiravate meetmete rikkumise määratluste ja seonduvate karistuste kohta.
- (19) Käesolev otsus ei mõjuta nende meetmete kohaldamist, mis võidakse vastu võtta teises etapis. Eelkõige ei määra ega piira see hiljem esitatavate teiseste õigusaktide kohaldamisala ega sisu.
- (20) ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldata.
- (21) [mitteosalemine:] ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 kohaselt ja ilma et see piiraks nimetatud protokolli

artikli 4 kohaldamist, ei osale Iirimaa käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

VÕI [osalemine:] ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 kohaselt on Iirimaa teatanud [... kirjaga] oma soovist osaleda käesoleva otsuse vastuvõtmisel ja kohaldamisel.

- (22) Käesolev otsus peaks oma kiireloomulisuse tõttu jõustuma järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*, et oleks võimalik kiiresti vastu võtta teisesed õigusaktid, millega kehtestatakse miinimumeeskirjad liidu piiravate meetmete rikkumise ja karistuste määratlemiseks,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liidu piiravate meetmete rikkumine on kuriteoliik ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud tähenduses.

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub esimesel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*