



Brüssel, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Vara sissenõudmine ja konfiskeerimine:

meetmed kuritegevuse mittetasuvaks muutmisel

Sisukord

1.	SISSEJUHATUS.....	2
1.1.	Direktiivi 2014/42/EL eesmärgid ja põhielemendid	2
1.2.	ELi õigusraamistik, mis on asjakohane ebaseaduslikult omandatud vara jälitamiseks, kindlakstegemiseks, arestimiseks ja konfiskeerimiseks	3
1.3.	Aruande eesmärk ja ülesehitus, teabe kogumine ja metoodika	4
2.	DIREKTIIVI RAKENDAMISE HINDAMINE	5
2.1.	Üldine hinnang ja direktiivi mõju riiklikele kriminaaltulu sissenõudmise süsteemidele	5
2.2.	Konkreetne hinnang liikmesriikide ülevõtmismeetmetele	6
2.2.1.	Mõisted (artikkel 2)	6
2.2.2.	Kohaldamisala (artikkel 3)	6
2.2.3.	Konfiskeerimine (artikkel 4)	7
2.2.4.	Laiendatud konfiskeerimine (artikkel 5)	8
2.2.5.	Konfiskeerimine kolmandalt isikult (artikkel 6)	9
2.2.6.	Vara arestimine (artikkel 7)	10
2.2.7.	Kaitsemeetmed (artikkel 8)	10
2.2.8.	Tegelik konfiskeerimine ja täitmine (artikkel 9)	12
2.2.9.	Arestitud ja konfiskeeritud vara haldamine (artikkel 10)	12
2.2.10.	Statistika (artikkel 11)	13
3.	ILMA SÜÜDIMÕISTVA KOHTUOTSUSETA KONFISKEERIMIST KÄSITLEVATE TÄIENDAVATE ÜHTSETE NORMIDE KEHTESTAMISE TEOSTATAVUSE JA VÕIMALIKU KASU HINDAMINE	14
4.	EBASEADUSLIKULT OMANDATUD VARA TUVASTAMINE JA JÄLITAMINE	15
5.	RAHVUSVAHELINE MÕÕDE JA VARA SISSENÕUDMINE.....	16
6.	KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD	17

1. SISSEJUHATUS

1.1. Direktiivi 2014/42/EL eesmärgid ja põhielemendid

Organiseeritud kuritegevus on üks suurimaid ohte Euroopa Liidu julgeolekule. Europoli andmetel on Euroopas praegu uurimise all üle 5 000 kuritegeliku organisatsiooni¹. Organiseeritud kuritegevus on orienteeritud kasumile ja selle ebaseadusliku tegevusega teenitakse tohutut tulu: organiseeritud kuritegevuse tulu ELis on praegu hinnangute kohaselt umbes 110 miljardit eurot aastas².

Europoli hinnangul arestitakse ELis kriminaaltulust vaid umbes 2 % kriminaaltulust ja 1 % konfiskeeritakse. See võimaldab kuritegelikel organisatsioonidel investeerida oma kriminaalse tegevuse laiendamisse ja seaduslikku majandusse imbumisse³. Europoli hinnangul on 0,7–1,28 % ELi aastasest SKPst kaasatud kahtlasesse finantstegevusse⁴.

Kriminaaltulu konfiskeerimine on ülioluline osa võitluses raskete kuritegude ja organiseeritud kuritegevuse vastu, sest see jätab kurjategijad ilma rahalisest kasust ning tagab, et kuritegevus ei tasu end ära.

Kuritegeliku vara sissenõudmine hõlmab mitut etappi:

- ebaseaduslikult omandatud vara **kindlakstegemine ja jälitamine**;
- **vara arestimine koos valduse ülevõtmisega või ilma selleta** eesmärgiga vara seejärel võimaluse korral konfiskeerida;
- **arestitud vara haldamine**, et säilitada selle väärtus;
- ebaseaduslikult omandatud vara **konfiskeerimine**;
- **konfiskeeritud vara käsutamine**, mis võib hõlmata selle uuesti kasutusse võtmist avalikes huvides või sotsiaalsetel eesmärkidel.

2014. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi 2014/42/EL (edaspidi „direktiiv“), millega kehtestati miinimumnormid kuritegeliku vara arestimiseks, haldamiseks ja konfiskeerimiseks. Direktiiviga kehtestati:

- sätted, mis käsitlevad **konfiskeerimist ilma süüdimõistva kohtuotsuseta** (vähemalt juhul, kui süüdistatav või kahtlustatav isik hoiab menetlusest kõrvale või on haige);

1 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

2 Transcrime, „From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe“, 2015, kättesaadav aadressil: <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf>.

3 Europol, „Does crime still pay?“ Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010–2014, 2016, kättesaadav aadressil: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay>.

4 Europol, „From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact“, 2017, kättesaadav aadressil: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.

- sätteid, mis käsitlevad **laiendatud konfiskeerimist teatavate konkreetsete kuritegude korral**;
- sätteid, mis käsitlevad **konfiskeerimist kolmandalt isikult**;
- selgitused **vara arestimise kohta hilisema konfiskeerimise eesmärgil, sh arestimine edasilükkamatutel asjaoludel**;
- **ranged kaitsemeetmed**, mis tagavad, et arestimis- või konfiskeerimismenetlustest mõjutatud poole õigused oleksid kaitstud;
- normid, mis võimaldavad **kindlaks teha ja jälitada vara isegi pärast lõplikult süüdimõistmist**, et tagada konfiskeerimisotsuse tegelik täitmine;
- sätteid, mis puudutavad **arestitud ja konfiskeeritud vara haldamist**;
- sätteid, mis näevad ette, et liikmesriigid **koguvad igakülgset statistikat arestimise ja konfiskeerimise kohta**.

Euroopa Liidu lepingu protokollide nr 21 ja 22 kohaselt ei osalenud vastavalt Ühendkuningriik ega Taani direktiivi vastuvõtmises ning see ei ole seetõttu neile täitmiseks kohustuslik ja nad ei pea seda kohaldama. Iirimaa kasutas oma õigust osaleda direktiivi vastuvõtmises ja selle rakendamises.

Direktiivi artikli 12 kohaselt oli liikmesriikidel kohustus võtta direktiivi sätteid oma siseriiklikusse õigusesse üle 4. oktoobriks 2016.

1.2. ELi õigusraamistik, mis on asjakohane ebaseaduslikult omandatud vara jälitamiseks, kindlakstegemiseks, arestimiseks ja konfiskeerimiseks

Lisaks direktiivile 2014/42/EL on vara sissenõudmise vallas veel üks oluline verstaapost määruse (EL) 2018/1805 (mis käsitleb arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist⁵) vastuvõtmine. Selle määruse eesmärk on hõlbustada piiriülest vara sissenõudmist ning muuta kuritegeliku vara arestimine ja konfiskeerimine terves ELis kiiremaks ja lihtsamaks. Määrust kohaldatakse kõikide arestimis- või konfiskeerimisotsuste suhtes, mis on tehtud kriminaalasjades läbiviidavate menetluste raames, hõlmates seega konfiskeerimist süüdimõistva kohtuotsuse alusel ja konfiskeerimist ilma süüdimõistva kohtuotsuseta⁶.

Võime vara arestida ja konfiskeerida sõltub otse suutlikkusest vara tõhusalt jälitada ja tuvastada. Nõukogu otsusega 2007/845/JSK⁷ kohustatakse liikmesriike looma või määrama riiklikud kriminaaltulu jälitamise talitused, et tagada võimalikult kiire ebaseadusliku tulu ELi-ülene jälitamine.

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1805, mis käsitleb arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist (ELT L 303, 28.11.2018, lk 1–38).

6 Seda hakatakse kohaldama alates 19. detsembrist 2020.

7 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).

Lisaks on ELi tasandil võetud meetmed, et tagada kiirem juurdepääs teabele. Kolme viimase aastakümne jooksul on Euroopa Liit kujundanud rahapesuvastase võitluse tugeva raamistikku, millega on loodud ka juriidiliste isikute ja õiguslike üksuste tegelikult kasu saavate omanike registrid ning pangakontode keskregistrid⁸. Finantsteabe kasutamist käsitleva direktiiviga 2019/1153 antakse õiguskaitseasutustele ja riiklikele kriminaaltulu jälitamise talitustele otsejuurdepääs pangakonto andmetele, et võidelda raskete kuritegudega⁹.

1.3. Aruande eesmärk ja ülesehitus, teabe kogumine ja meetodika

Kooskõlas direktiivi artikliga 13 hinnatakse käesoleva aruande 2. punktis direktiivi rakendamist. Alapunktis 2.1 antakse üldine hinnang ja juhitakse tähelepanu meetmetele, mida liikmesriigid on direktiivi sätete ülevõtmiseks võtnud. Alapunktis 2.2 hinnatakse direktiivi igat sätet. Aruandes toodud näited annavad lugejale ülevaate sellest, kuidas on direktiiv ELis üle võetud. Käesolevas aruandes sisalduv analüüs tugineb teabele, mis liikmesriigid on kuni 1. detsembrini 2019 esitanud.

Aruanne on ka jätk komisjoni talituste töödokumendile, milles analüüsitakse ELis konfiskeerimist ilma süüdimõistva kohtuotsuseta¹⁰ ja mis võeti vastu 2019. aastal. Punktis 3 vastatakse ametlikult Euroopa Parlamendi ja nõukogu palvele hinnata seda, kas on võimalik kehtestada täiendavad ühtsed eeskirjad, milles käsitletakse kuritegelikku laadi tegevusest tuleneva vara konfiskeerimist, sealhulgas juhul, kui nende tegevuste eest ei ole konkreetset isikut või konkreetseid isikuid süüdi mõistetud, ja selliste sätete kehtestamisest tulenevat võimalikku kasu¹¹.

Käesoleva aruande 4. punktis analüüsitakse nõukogu otsusega 2007/845/JSK loodud riiklike kriminaaltulu jälitamise talituste tööd ja probleeme, millega nad oma igapäevaülesannete täitmisel kokku puutuvad.

Kurjategijad annavad oma ebaseaduslikult omandatud vara üle või hajutavad seda eri jurisdiktsioonide vahel ning see muudab selle vara jälitamise, arestimise ja konfiskeerimise pädevate asutuste jaoks keeruliseks. Seega on rahvusvaheline koostöö vara tõhusaks sissenõudmiseks väga oluline. Punktis 5 antakse ülevaade rahvusvahelistest instrumentidest, mis on vara sissenõudmise seisukohast asjakohased.

Käesolev aruanne ei takista täiendavate seadusandlike ega muude meetmete võtmist ELi liikmesriikides. Komisjon jälgib ka edaspidi, kas riiklikud meetmed on kooskõlas direktiivi vastavate sätetega. Vajaduse korral kasutab komisjon rikkumismenetluse kaudu aluslepingutest tulenevaid täitmise tagamise volitusi.

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74).

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1153, millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2000/642/JSK (ELT L 186, 11.7.2019, lk 122–137).

10 SWD (2019) 1050 final.

11 Nõukogu dokument 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

2. DIREKTIIVI RAKENDAMISE HINDAMINE

2.1. Üldine hinnang ja direktiivi mõju riiklikele kriminaaltulu sissenõudmise süsteemidele

Vaid kaheksa liikmesriiki teavitasid komisjoni direktiivi täielikust ülevõtmisest oma õiguskorda ülevõtmistähtajaks, st 4. oktoobriks 2016. Selle tulemusel saatis komisjon 2016. aasta novembris ametlikud kirjad riiklikest rakendusmeetmetest teatamata jätmise kohta 18 liikmesriigile (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Poola, Portugal, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Ungari ja Tšehhi). 15 liikmesriiki 18st teavitasid seejärel komisjoni riiklike rakendusmeetmete võtmisest, kuulutades ülevõtmise lõpetatuks. Pärast ülevõtmise lõpetamise kontrollimist otsustas komisjon nende 15 liikmesriigi puhul rikkumismenetlused lõpetada. Praegu on seoses teatamata jätmisega pooleli vaid kolm rikkumismenetlust. Need puudutavad Bulgaariat, Luksemburgi ja Rumeeniat¹².

Riiklike rakendusmeetmete analüüs annab komisjonile teavet selle kohta, **milline on direktiivi mõju vara sissenõudmise ja konfiskeerimise riiklikele süsteemidele**. 24 liikmesriiki 26 liikmesriigist, kelle suhtes on direktiiv siduv, pidid vastu võtma uued õigusaktid, et võtta direktiivi sätteid üle oma õiguskorda¹³. Enamikul juhtudel hõlmasid riiklikud rakendusmeetmed siseriiklikus õiguses juba olemasolevate sätete muutmist. Need **muudatused tõid kaasa muutused järgmistes õigusmõistetes**:

- **määratlused „tulu“ ja „kuriteovahendid“** (Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Küpros, Soome);
- **konfiskeerimine süüdimõistva kohtuotsuse alusel** (Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Austria, Poola, Portugal, Soome);
- **konfiskeerimine ilma süüdimõistva kohtuotsuseta** (Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Küpros, Läti, Malta, Portugal, Soome, Rootsi);
- **laiendatud konfiskeerimine ja kuriteod, mille puhul võimaldatakse laiendatud konfiskeerimist** (Belgia, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Küpros, Läti, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Rootsi);
- **konfiskeerimine kolmandalt isikult** (Eesti, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Ungari, Poola, Portugal, Soome);
- **vara arestimine** (Austria, Portugal);
- **kaitsemeetmed** (Hispaania, Prantsusmaa, Läti, Portugal);
- **konfiskeerimisotsuste tegelik täitmine** (Läti, Malta, Austria, Portugal);

¹² Bulgaaria, Luksemburgi ja Rumeenia puhul ei ole vastavuskontrolli veel täielikult tehtud ning käesolevas rakendusaruandes sisalduvad aspektid puudutavad nende liikmesriikide poolt juba teatatud õigusakte ega piira tulevaste seadusandlike muudatuste tegemist.

¹³ Madalmaad ja Sloveenia märkisid, et nende olemasolevad normid arestimise ja konfiskeerimise kohta on täielikult direktiiviga kooskõlas ning mingeid muudatusi ei olnud vaja.

- **arestitud ja konfiskeeritud vara haldamine** (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Küpros, Läti, Ungari, Malta, Portugal, Rumeenia).

2.2. Konkreetne hinnang liikmesriikide ülevõtmismeetmetele

2.2.1. Mõisted (artikkel 2)

Artiklis 2 on määratletud mõisted „tulu“, „vara“, „kuriteovahend“, „konfiskeerimine“, „arestimine“ ja „kuritegu“.

Mitu liikmesriiki ei ole neid määratlusi sõnaselgelt üle võtnud, kuid need sisalduvad arestimist ja konfiskeerimist puudutavates riigisisestes õigusaktides.

Kreeka ja Küprose ülevõtmisaktides on olemas kõigi nende mõistete määratlused. Mõiste „tulu“ on määratletud Bulgaarias, Tšehhis, Eestis, Iirimaa, Horvaatias, Maltal, Portugalis, Soomes ja Rootsis. Mõiste „vara“ on konkreetselt määratletud Bulgaarias, Tšehhis, Eestis, Iirimaa, Horvaatias, Lätis, Ungaris, Maltal, Portugalis, Rumeenias, Sloveenias ja Slovakkias. Mõiste „kuriteovahend“ on määratletud Tšehhis, Maltal ja Portugalis. Mõiste „konfiskeerimine“ on määratletud Bulgaarias, Lätis ja Leedus. Mõiste „arestimine“ on määratletud Austrias, Ungaris ja Madalmaades.

2.2.2. Kohaldamisala (artikkel 3)

Artiklis 3 kehtestatakse direktiivi kohaldamisala, sätestades kuriteod, mille puhul võimaldatakse arestimist ja konfiskeerimist. Artikkel 3 sisaldab otseseid ristviiteid teistele ELi õigusaktidele (punktid a–k) ja kuritegudele, mida need reguleerivad.

Teiste õigusaktide sätted näevad samuti ette kuriteovahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu arestimise ja konfiskeerimise. Näiteks direktiivi (EL) 2017/1371 (mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil)¹⁴ artiklis 10 on sõnaselgelt märgitud, et direktiivis kuriteona määratud rikkumiste puhul tuleks võimaldada kuritegude toimepanemise vahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu arestimist ja konfiskeerimist¹⁵.

Enamik liikmesriike (Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Soome, Rootsi) kohaldab arestimist ja konfiskeerimist kõigi kuritegude puhul. Prantsusmaa ja Malta võimaldavad seda kõigi kuritegude puhul, mille karistuseks on vähemalt ühe aasta pikkune vangistus. Bulgaaria, Eesti, Kreeka ja Hispaania on võimaldanud arestimist ja konfiskeerimist kõigi tahtlike kuritegude puhul. Slovakkias võimaldatakse arestimist ja konfiskeerimist kõigi kuritegude puhul, eeskätt juhul, kui teo toimepanijale määratakse eluaegne vanglakaristus või reaalne karistus raske kuriteo eest. Iirimaa on vara võimalik arestida ja konfiskeerida loetellu kantud kuritegude puhul.

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29–41).

2.2.3. Konfiskeerimine (artikkel 4)

2.2.3.1. Konfiskeerimine süüdimõistva kohtuotsuse alusel (artikli 4 lõige 1)

Artikli 4 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama konfiskeerida kuriteovahendid ja tulu või vara, mille väärtus vastab nendele kuriteovahenditele või tulule, mille kohta on tehtud lõplik süüdimõistev otsus. Selline lõplik süüdimõistev otsus võib olla ka tagaseljamenetluse tulemus.

Kõik liikmesriigid on võimaldanud konfiskeerida kuriteovahendid ja tulu, mille kohta on tehtud lõplik süüdimõistev otsus.

Sellise vara konfiskeerimise puhul, mille väärtus vastab nendele kuriteovahenditele ja tulule, näeb enamiku liikmesriikide (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Kreeka, Hispaania, Küpros, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Luksemburg, Malta, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome, Rootsi) siseriiklik õigus ette võimaluse konfiskeerida muu vara, mille väärtus on samaväärne nende kuriteovahendite ja tuluga. Mitmes liikmesriigis (Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Horvaatia, Leedu, Madalmaad) on võimalik anda korraldus, et süüdimõistetud isik tasub rahasumma, mis vastab konfiskeerimisele kuuluva vara väärtusele.

2.2.3.2. Konfiskeerimine ilma süüdimõistva kohtuotsuseta (artikli 4 lõige 2)

Kui artikli 4 lõike 1 kohane konfiskeerimine lõpliku süüdimõistva kohtuotsuse alusel ei ole võimalik, peavad liikmesriigid võimaldama kuriteovahendite ja tulu konfiskeerimist vähemalt siis, kui algatatud kriminaalmenetlus ei saanud jätkuda kahtlustatava või süüdistatava haiguse või menetlusest kõrvalehoidmise tõttu.

Tagaseljamenetluse olemasolu Belgias, Eestis, Madalmaades ja Slovakkias on piisav, et tagada kooskõla artikli 4 lõike 2 nõudega.

Maltal ja Austrias on konfiskeerimine ilma eelneva süüdimõistva kohtuotsuseta võimalik haiguse või menetlusest kõrvalehoidumise korral. Enamikus liikmesriikides (Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Sloveenia, Soome) läheb riigisisene õigus direktiivi sätetest kaugemale.

Horvaatias võimaldatakse konfiskeerimist järgmistel juhtudel: i) süüdistatav on püsivalt võimetu menetluses osalema või on ametiasutustele kättesaamatu ja ii) vara väärtus ületab 60 000 kunat (ligikaudu 8 000 eurot kirjutamise hetkel). Bulgaarias ja Sloveenias on ette nähtud menetlus, mis võimaldab vara konfiskeerida tsiviilmenetluses, kui isikule esitatakse süüdistus õigusaktides määratletud rikkumiste kogumi eest. Kummaski liikmesriigis ei sõltu sellist liiki konfiskeerimine süüdimõistvast kohtuotsusest.

Rumeenias näeb siseriiklik õigus ette ametiisikuna töötavatelt isikutelt selliste kaupade konfiskeerimise, mille seaduslikku päritolu ei suudeta selgitada. Kui süüdistatav isik hoiab menetlusest kõrvale või on vahetanud elukohta, võib kohus teha tagaseljaotsuse.

Rootsis näevad ülevõtmisaktid konfiskeerimise ette siis, kui süüdistatava või kahtlustatava isiku süüdimõistmine ei ole võimalik püsiva takistuse tõttu (nt täideviija

surm või hagi aegumine). Kreekas võimaldavad rahapesuvastased õigusaktid konfiskeerida kriminaaltulu juhul, kui õigusrikkuja on surnud või kui kriminaalmenetlus on lõppenud või kuulutatud vastuvõetamatuks.

2.2.4. Laiendatud konfiskeerimine (artikkel 5)

2.2.4.1. Laiendatud konfiskeerimine (artikli 5 lõige 1)

Artikliga 5 nähakse ette laiendatud konfiskeerimist käsitlevad sätted, millega nõutakse liikmesriikidelt, et nad võimaldaksid süüdi mõistetud isikule kuuluva vara konfiskeerida siis, kui: i) kuritegu võib tuua majanduslikku kasu ja ii) kohtuasja asjaolud näitavad, et vara on saadud kuriteo tulemusena.

Analüüs viitab sellele, et liikmesriikides kehtivad erinevad tõendite standardid¹⁶. Austrias on laiendatud konfiskeerimine lubatud üksnes juhul, kui on mõistlik eeldada, et vara on saadud ebaseaduslikul teel. Eestis, Küprosel ja Madalmaades võib kohus eeldada, et vara on saadud ebaseaduslikul teel. Tšehhis nähakse laiendatud konfiskeerimise puhul ette, et kohus kaaluks, kas osa varast on saadud kuritegelikul teel. Hispaanias peab kohus otsustama põhjendatud objektiivsete tõendite alusel, kas vara on saadud ebaseaduslikul teel. Lätis, Leedus ja Maltal peab kohtul olema põhjust arvata, et vara on saadud ebaseaduslikul teel. Belgias peavad olema tõsised ja konkreetsed asjaolud, mis viitavad sellele, et hüved tulenevad kuriteost. Rootsis peab kohus leidma, et on selgelt tõenäolisem, et vara kujutab endast kuriteo tulemusena saadud tulu, kui et see nii ei ole. Rumeenias peab kohus olema veendunud, et vara on saadud kuriteo tulemusena.

Enamikus riikides (Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia) sisaldavad ülevõtmisaktid kriteeriume, mis aitavad liikmesriigi kohtul otsustada, kas kõnealune vara on saadud ebaseaduslikul teel (nt ilmneb, et asjaomase isiku seaduslik sissetulek ei ole proportsionaalne tema vara väärtuse või tema majandusliku olukorra ega elustiiliga). Mitmes liikmesriigis ei ole laiendatud konfiskeerimine võimalik juhul, kui vara väärtus jääb alla teatud künnise, näiteks Leedus alla 12 500 euro ja Poolas alla 200 000 zloti (ligikaudu 47 000 eurot kirjutamise hetkel). Bulgaarias ja Sloveenias peab kahtlustatava või süüdistatava seadusliku sissetuleku ja tema vara vahel valitsema ebaproportsionaalsus, mis ulatub vastavalt vähemalt 150 000 leevini (ligikaudu 76 700 eurot kirjutamise hetkel) ja 50 000 euron. Ebaproportsionaalsus kahtlustatava isiku seadusliku tulu ja tema vara vahel on nõutav ka Slovakkia õiguse alusel ning see vara peab olema vähemalt 1 500 korda suurem kui riigi miinimumpalk.

Mõned liikmesriigid on kehtestanud tähtajad, mille jooksul võib omandatud vara pidada kuritegelikul teel saaduks (nt viis aastat enne süüdistuse esitamist Belgias, Ungaris, Portugalis ja Rumeenias; kuus aastat enne süüdistuse esitamist Küprosel ja Iirimaa; kümme aastat enne süüdistuse esitamist Bulgaarias; viis aastat enne kuriteo toimepanemist Tšehhis, Leedus ja Poolas ning kuus aastat enne kuriteo toimepanemist Madalmaades).

¹⁶ Eri riigisiseste standardite sõnastuste võrdlemisel tuleb olla ettevaatlik, sest riigisisest tõlgendatakse neid erinevalt.

Bulgaaria ja Sloveenia on selle sätte üle võtnud oma tsiviilõiguslikku konfiskeerimist käsitlevate õigusaktidega, mille järgi on võimalik konfiskeerida sellise isiku vara, kes ei ole kuriteos süüdi mõistetud.

2.2.4.2. Selliste kuritegude määratlus, mille puhul tuleb võimaldada laiendatud konfiskeerimist (artikli 5 lõige 2)

Artikli 5 lõikega 2 nähakse ette, et laiendatud konfiskeerimine peab olema võimalik vähemalt teatud sõnaselgelt loetletud kuritegude puhul¹⁷ ja selliste direktiivi artiklis 3 sätestatud kuritegude puhul, mis on karistatavad (ELi õigusakti või siseriikliku õiguse alusel) maksimaalselt vähemalt neli aastat kestva vabadusekaotusliku karistusega.

Enamik liikmesriike (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Ungari, Austria, Portugal, Sloveenia, Soome, Rootsi) on koostanud konkreetseid loetelud kuritegudest, mille puhul on laiendatud konfiskeerimine võimalik. Lisaks on mitmes liikmesriigis laiendatud konfiskeerimine võimalik ka kõigi kuritegude puhul, mille eest karistatakse vähemalt kolme aasta pikkuse vangistusega (Austria) või nelja aasta pikkuse vangistusega (Tšehhi, Soome, Rootsi). Saksamaal, Itaalias, Küprosel ja Leedus on laiendatud konfiskeerimine võimalik kõigi kuritegude puhul. Maltal on laiendatud konfiskeerimine võimalik kõigi kuritegude puhul, mille eest karistatakse üle ühe aasta pikkuse vangistusega. Prantsusmaal on laiendatud konfiskeerimine võimalik kuritegude puhul, mille eest karistatakse vähemalt viie aasta pikkuse või pikema vangistusega. Iirimaa, Luksemburgis ja Rumeenias on laiendatud konfiskeerimine võimaldatud kõigi kuritegude puhul, mille eest on ette nähtud vähemalt nelja aasta pikkune vangistus. Mitme liikmesriigi (Soome, Prantsusmaa, Läti, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Rumeenia) ülevõtmisaktid sisaldavad nõuet, et kuriteo tulemusena peab tekkima rahaline kasu. Enamikul juhtudel on laiendatud konfiskeerimist artikli 5 lõikega 2 ette nähtud rikkumiste puhul üldjuhul võimaldatud.

2.2.5. Konfiskeerimine kolmandalt isikult (artikkel 6)

Artikli 6 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama sellise tulu konfiskeerimist, mille kahtlustatav või süüdistatav on üle andnud kolmandale isikule või mille kolmas isik on omandanud kahtlustatavalt või süüdistatavalt. Artikli 6 kohaselt peaks konfiskeerimine kolmandalt isikult olema võimalik vähemalt nendel juhtudel, kui kolmandad isikud teadsid või oleksid pidanud teadma, et üleandmise või omandamise eesmärk oli vältida konfiskeerimist.

Belgia, Ungari, Austria ja Slovakkia tuginevad konfiskeerimise üldnormidele, mis on seotud konfiskeeritava eseme ebaseadusliku päritoluga ning võimaldavad selle konfiskeerimist olenemata sellest, kas see kuulub kahtlustatavale või süüdistatavale või kolmandale isikule. Ülejäänud liikmesriigid on reguleerinud kolmandalt isikult konfiskeerimise erisätetega.

Nn teadmise nõue, mille kohaselt kolmandad isikud „teadsid või oleksid pidanud teadma, [...] et üleandmise või omandamise eesmärk oli vältida konfiskeerimist“, kajastub enamiku liikmesriikide (Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania,

¹⁷ Artikli 5 lõike 2 sisu on esitatud käesoleva aruande lisas.

Küpros, Leedu, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Sloveenia, Soome, Rootsi) ülevõtmisaktides. Prantsusmaa, Läti ja Luksemburgi ülevõtmisaktid viitavad sellise vara konfiskeerimisele, mis on süüdimõistetu käsutuses. Itaalia õigusaktide alusel lubatakse konfiskeerida kaupu/hüvesid, mida süüdimõistetu valdab füüsilise või juriidilise isiku kaudu. Horvaatia õigusaktides viidatakse ebaseadusliku vara konfiskeerimisele, mis on isikule üle antud või mida ei ole saadud heas usus.

Artiklis 6 viidatakse üksnes tulu [...] konfiskeerimisele, mis otseselt või kaudselt on [...] üle antud kolmandale isikule või mille kolmas isik omandas. Sellegipoolest võimaldavad mõne liikmesriigi (Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Prantsusmaa, Küpros, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Austria, Portugal) ülevõtmisaktid konfiskeerida ka kolmandale isikule üle antud või kolmanda isiku omandatud kuriteovahendeid.

Rumeenia siseriiklikus õiguses on ette nähtud vara konfiskeerimine perekonnaliikmetelt ja füüsilistelt isikutelt. Bulgaarias on see säte üle võetud tsiviilõigusliku konfiskeerimise seadusega, mida kohaldatakse konkreetsete kuritegude loetelu suhtes.

Artikli 6 lõikes 2 on sätestatud, et piirata ei tohiks heausksete kolmandate isikute õigusi. Peaaegu kõigi liikmesriikide ülevõtmisaktid vastavad direktiivi käesolevale sättele ja nendega tagatakse, et heausksete kolmandate isikute õigused on kaitstud.

2.2.6. Vara arestimine (artikkel 7)

Artikli 7 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed, mis võimaldavad vara hilisema konfiskeerimise eesmärgil arestida. Samuti nähakse ette **vara arestimine edasilükkamatutel asjaoludel, et vältida selle kaotsiminekut (st selle müümist, üleandmist, kulutamist või raiskamist).**

Vara arestimist hilisema konfiskeerimise eesmärgiga võimaldatakse kõigis liikmesriikides. Saksamaa, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Itaalia, Läti, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Slovakkia ja Rootsi on andnud oma prokuratuurile ja õiguskaitseasutustele volitused võtta kiireloomulisi meetmeid ning arestida vara enne kohtult loa saamist. Belgias, Bulgaarias, Kreekas, Hispaanias, Ungaris, Küprosel, Leedus, Maltal, Madalmaades, Austrias, Sloveenias ja Rumeenias saab ülevõtmisakte tõlgendada nii, nagu näeksid need ette ajutiste meetmete edasilükkamatut iseloomu.

Artikli 7 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama kolmanda isiku vara selle hilisema konfiskeerimise eesmärgil arestida. See on võimalik kõikides liikmesriikides.

2.2.7. Kaitsemeetmed (artikkel 8)

Käesolev direktiiv ei mõjuta mitte üksnes kahtlustatavate või süüdistatavate õigusi, vaid ka selliste kolmandate isikute õigusi, keda ei ole kohtu alla antud. Artiklis 8 sätestatakse konkreetsed kaitsemeetmed ja õiguskaitsevahendid, mille eesmärk on tagada, et kõik isikud, keda arestimis- ja/või konfiskeerimismeetmed mõjutavad, saavad oma põhiõigusi kaitsta.

Artikli 8 lõike 1 kohaselt on kõigil isikutel, keda arestimis- või konfiskeerimismeetmed mõjutavad, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, et nad saaksid oma õigusi kaitsta. Selle sätte sõnastus ei kajastu sõnaselgelt ühegi liikmesriigi riiklikes rakendusmeetmetes. Liikmesriigid on

lahendanud direktiivi selle nõude peamiselt kriminaalmenetluse seadustike meetmete kaudu.

Artikli 8 lõike 2 kohaselt peab arestimisotsus olema põhjendatud ja see tuleks mõjutatud isikule teatavaks teha võimalikult kiiresti pärast selle täitmisele pööramist. Pädev asutus võib teatavaks tegemise edasi lükata, kui see on vajalik selleks, et vältida poolelioleva uurimise takistamist.

Enamiku liikmesriikide riiklikest rakendusmeetmetest nähtub, et arestimisotsused peavad olema põhjendatud ja need tuleb mõjutatud isikule teatavaks teha. Ühes liikmesriigis ei ole selge, kas otsus tehakse teatavaks mõjutatud isikule personaalselt, sest riiklikud rakendusmeetmed näevad ette arestimisotsuse teatavaks tegemise ametlikus väljaandes. Teatavaks tegemise vahetus kajastub poolte liikmesriikide (Belgia, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Leedu, Luksemburg, Austria, Poola, Sloveenia, Soome, Rootsi) õigusaktides. Enamikus liikmesriikides (Belgia, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Soome) võimaldavad õigusaktid sõnaselgelt edasi lükata arestimisotsuse teatavaks tegemist, kui see on vajalik selleks, et vältida poolelioleva uurimise takistamist.

Artikli 8 lõike 3 kohaselt tohib arestimisotsus kehtida vaid niikaua, kui on vajalik selleks, et vara võimaliku konfiskeerimise eesmärgil säilitada. Peaaegu kõik liikmesriigid on taganud, et arestimisotsus kehtib vaid niikaua, kui on vajalik.

Artikli 8 lõikes 4 on märgitud, et mõjutatud isik saab arestimisotsuse kohtus vaidlustada. Selle kohustuse on enamik liikmesriike üle võtnud kriminaalmenetluse üldnormidega.

Artikli 8 lõike 5 kohaselt tuleb arestitud vara, mida hiljem ei konfiskeerita, mõjutatud isikule viivitamata tagastada. See nõue kajastub sõnaselgelt enamiku liikmesriikide (Belgia, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Rootsi) riigisisestes rakendusmeetmetes.

Artikli 8 lõike 6 kohaselt peavad kõik konfiskeerimisotsused olema põhjendatud ja mõjutatud isikule teatavaks tehtud. Mõjutatud isikule tuleb anda võimalus otsus kohtus vaidlustada. Selle kohustuse on enamik liikmesriike üle võtnud kriminaalmenetluse üldnormidega.

Artikli 8 lõikes 7 on sätestatud, et isikul, kelle vara konfiskeerimisotsus mõjutab, on õigus kasutada advokaati kogu konfiskeerimismenetluse vältel. Kõik liikmesriigid on selle sätte üle võtnud juhtumite puhul, kus konfiskeerimismenetlusest mõjutatud isikule esitatakse süüdistus kuriteo toimepanemises. Olukord pole aga nii selge teiste isikute puhul, keda konfiskeerimismenetlus mõjutab.

Artikli 8 lõikega 8 antakse mõjutatud isikule artiklis 5 osutatud menetluses võimalus vaidlustada juhtumi faktilised asjaolud, sealhulgas konkreetsed faktid ja olemasolevad tõendid, mille põhjal käsitatakse asjaomast vara kuritegelikul teel saadud varana. Selle kohustuse on enamik liikmesriike üle võtnud kriminaalmenetluse üldnormidega.

Artikli 8 lõike 9 kohaselt peab kolmandal isikul olema õigus taotleda omandiõiguse või muu vara suhtes esineva õiguse tunnustamist. Mitmes liikmesriigis (Belgia,

Küpros, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Luksemburg, Austria, Portugal) viitab kriminaalmenetluse seadustik sõnaselgelt kolmanda isiku õigusele osaleda konfiskeerimismenetluses. Teistes liikmesriikides (Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Ungari, Malta, Madalmaad, Sloveenia, Rumeenia, Soome, Rootsi) on see nõue üle võetud kriminaalmenetluse üldnormidega, mis käsitlevad huvitatud või konfiskeerimisest mõjutatud isiku õigust taotleda vara suhtes esineva õiguse tunnustamist. Mitmes liikmesriigis on kolmandal isikul õigus nõuda oma õiguse tunnustamist tsiviilmenetluses.

Artikli 8 lõike 10 kohaselt ei tohi konfiskeerimismeede takistada kuriteo ohvri taotleda oma nõude rahuldamist. Enamiku liikmesriikide ülevõtmisaktid tagavad, et konfiskeerimismeetmed ei takista ohvri taotleda nõude hüvitamist.

2.2.8. Tegelik konfiskeerimine ja täitmine (artikkel 9)

Artikli 9 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama kindlaks teha ja jälitada vara, mis kuulub arestimisele ja konfiskeerimisele isegi pärast kuriteos lõplikult süüdimõistmist. See võimaldaks konfiskeerimisotsuseid täielikult täita ka juhul, kui algul ei tehtud vara kindlaks või ei tehtud kindlaks piisavas koguses vara ja konfiskeerimisotsus jäi täitmata.

Enamiku liikmesriikide (Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Ungari, Malta, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Slovakkia, Soome ja Rootsi) siseriiklikud kriminaalõiguse sätted võimaldavad pädevatel asutustel süüdimõistetu vara kindlaks teha ja jälitada isegi pärast kuriteos lõplikult süüdimõistmist selleks, et tehtud konfiskeerimisotsus täielikult täita. Läti võttis selle nõudega vastavuse tagamiseks vastu uued õigusaktid.

Eestis näevad ülevõtmisnormid ette finantsuurimise algatamise kahe aasta jooksul alates kohtuotsuse jõustumisest. Sarnane tingimus on kehtestatud ka Sloveenias, kuid ajavahemik, mille jooksul tuleb uurimine algatada, on üks aasta. Kreekas võimaldavad ülevõtmisaktid sõnaselgelt arestida vara pärast süüdimõistvat kohtuotsust. Bulgaarias on see nõue üle võetud kriminaalkaristuse määramise ja eelvangistuses kinnipidamise otsuste elluviimise ning maksu ja sotsiaalkindlustuse menetlusseadustiku meetmetega. Ühes liikmesriigis (Belgia) antakse ülevõtmisaktidega arestimise ja konfiskeerimise keskametile volitus vara jälitada ja kindlaks teha pärast süüdimõistva kohtuotsuse tegemist.

2.2.9. Arestitud ja konfiskeeritud vara haldamine (artikkel 10)

Artikli 10 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama hilisema konfiskeerimise eesmärgil arestitud vara nõuetekohase haldamise. Kõik liikmesriigid on vastu võtnud sätted, et tagada arestitud vara nõuetekohane haldamine. 13 liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Rumeenia) on loonud või loomas vara haldamise ameteid (Asset Management Offices, AMO), et tagada arestitud vara haldamine selle majandusliku väärtuse säilitamiseks.

Artikli 10 lõige 2 kohustab liikmesriike vajaduse korral tagama arestitud või konfiskeeritud vara müümise või üleandmise. Peaaegu kõik liikmesriigid on võtnud meetmed, millega see kohustus on üle võetud. Kahes liikmesriigis on arestitud vara müümine või üleandmine lubatud üksnes vallasvara puhul.

Artikli 10 lõike 3 kohaselt peavad liikmesriigid kaaluma konfiskeeritud vara uuesti kasutamist avalikes huvides või sotsiaalsetel eesmärkidel. Hoolimata sellest, et artikli 10 lõike 3 ei ole siduv, on 19 liikmesriigis olemas erioigusaktid konfiskeeritud vara kasutamise kohta avalikes huvides või sotsiaalsetel eesmärkidel (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia)¹⁸.

2.2.10. Statistika (artikkel 11)

Artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid koguma ja säilitama statistikat järgmiste andmete kohta: i) täitmisele pööratud arestimisotsuste ja konfiskeerimisotsuste arv ning ii) arestitud vara hinnanguline väärtus ja tagasivõidetud vara hinnanguline väärtus konfiskeerimise ajal. Liikmesriigid peavad need andmed saatma komisjonile igal aastal.

11 liikmesriiki (Bulgaaria, Tšehhi, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Leedu, Malta, Portugal, Sloveenia, Rootsi) on statistika kogumise nõude sõnaselgelt oma siseriiklikesse õigusaktidesse üle võtnud. Ülejäänud liikmesriigid ei ole seda nõuet sõnaselgelt oma õigusaktidesse üle võtnud, kuid enamik neist on sellegipoolest saatnud komisjonile statistilisi andmeid.

2017. ja 2018. aastal saatis enamik liikmesriike komisjoni taotlusel statistilised andmed vastavalt artiklile 11. Analüüs näitab, et ehkki artikkel 11 on toonud kaasa edusammud arestimist ja konfiskeerimist puudutavate andmete kogumise tavades, on arenguruum siiski endiselt suur, eeskätt andmete puhul, mis puudutavad andmeid nende arestimis- ja konfiskeerimisotsuste taotluste arvu kohta, mis tuleb täita teises liikmesriigis, samuti andmete puhul, mis puudutavad teises liikmesriigis täidetud arestimisotsuste järel tagasivõidetud vara väärtust¹⁹. Liikmesriigid võiksid veelgi parandada vara sissenõudmise protsessi kaasatud eri asutuste (nt riiklikud kriminaaltulu jälitamise talitused, õiguskaitseasutused ja õigusasutused, vara haldamise ametid) vahelist koostööd tagamaks, et andmed annavad täieliku ülevaate liikmesriikides valitsevast olukorrast.

Tugev statistiline alus on konfiskeerimistavade ja -poliitika nõuetekohaseks hindamiseks põhimõttelise tähtsusega. Seetõttu on saadud andmete kättesaadavuse ja kvaliteedi hindamisel vaja Eurostati asjatundlikkust. Eurostati kaasamine tulevastesse arestimist ja konfiskeerimist käsitlevatesse andmete kogumistesse võib parandada koordineerimist liikmesriikides.

¹⁸ Oluline on rõhutada, et direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) põhjenduses 13 julgustatakse liikmesriike kasutama direktiivis viidatud arestitud ja konfiskeeritud kuriteovahendeid ja kriminaaltulu ohvrite toetamiseks ja kaitseks, sealhulgas hüvitise maksmiseks ohvritele. Lisateave on esitatud Euroopa Komisjoni teises eduaruandes (COM(2018) 777 final ja SWD(2018) 473 final).

¹⁹ Liikmesriigid on praegu kohustatud sellist teavet komisjonile esitama üksnes juhul, kui see on kesktasandil kättesaadav. Direktiivi artikli 11 lõikega 3 julgustatakse andmeid koguma kesktasandil.

3. ILMA SÜÜDIMÕISTVA KOHTUOTSUSETA KONFISKEERIMIST KÄSITLEVATE TÄIENDAVATE ÜHTSETE NORMIDE KEHTESTAMISE TEOSTATAVUSE JA VÕIMALIKU KASU HINDAMINE

Direktiivi vastuvõtmisel esitasid Euroopa Parlament ja nõukogu ühisdeklaratsiooni, milles nad palusid komisjonil „analüüsida esimesel võimalusel ja võttes arvesse liikmesriikide õigustraditsioonide ja -süsteemide erinevusi, kas on võimalik kehtestada täiendavad ühtsed eeskirjad, milles käsitletakse kuritegelikku laadi tegevusest tuleneva vara konfiskeerimist, sealhulgas juhul, kui nende tegevuste eest ei ole konkreetset isikut või konkreetseid isikuid süüdi mõistetud, ja selliste sätete kehtestamisest tulenevat võimalikku kasu“²⁰.

Sellele palvele vastust ette valmistades korraldas komisjon kolm ekspertide kohtumist, kus käsitleti konfiskeerimist ilma süüdimõistva kohtuotsuseta²¹, ja avaldas komisjoni talituste töödokumendi pealkirjaga „Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union“ („Analüüs konfiskeerimismeetmete kohta ilma süüdimõistva kohtuotsuseta Euroopa Liidus“)²². Seda analüüsi peeti vaheetapiks, kui kaasseadusandjatele valmistati ette vastust, mis on esitatud käesolevas aruandes.

Oma talituste töödokumendis märkis komisjon, et liikmesriigid kohaldavad erinevaid süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise režiime. Need režiimid hõlmavad klassikalist süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimist, nagu on sätestatud direktiivi artikli 4 lõikes 2, aga ka ulatuslikumaid meetmeid, mis hõlmavad järgmist: i) menetlused, mis on suunatud ebaseadusliku vara enda vastu (konfiskeerimine *in rem*²³), või ii) seletamatu jõukusega seotud meetmed²⁴. Kui klassikalist konfiskeerimist ilma süüdimõistva kohtuotsuseta kohaldatakse peaaegu alati kriminaalõiguses, siis konfiskeerimist *in rem* või seletamatu jõukusega seotud menetlust kohaldatakse kriminaal-, tsiviil- ja haldusõiguses.

Pärast konfiskeerimise direktiivi ülevõtmist on võimalik täheldada suuremat lähenemist liikmesriikide süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise režiimide vahel. Samas on nende süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimismeetmete ulatuses ja ülesehituses endiselt suuri erinevusi. Nagu komisjoni hinnangus kinnitatud, on enamikus liikmesriikides mindud kaugemale direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud miinimumnõuetest.

ELi liikmesriikides on võetud suund ulatuslikumate süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimissüsteemide poole, kui direktiivi artikli 4 lõikes 2 ette nähtud. Komisjoni analüüs talituste töödokumendis näitas, et ka ulatuslikumad ja jõulisemad süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise režiimid võivad olla kooskõlas põhiõigusi puudutavate nõuetega, mille on kehtestanud liikmesriikide kohtud ja Euroopa Inimõiguste Kohus.

²⁰ Nõukogu dokument 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

²¹ Kaks kohtumist 2016. aastal, 16. septembril ja 17. novembril, ning üks kohtumine 2019. aastal, 9. septembril.

²² SWD(2019) 1050 final.

²³ Konfiskeerimine *in rem* (meetmed vara, mitte isiku suhtes) algatatakse selleks, et konfiskeerida ebaseaduslikul teel saadud vara.

²⁴ Seletamatu jõukusega seotud menetluses võrreldakse isiku poolt tegelikult omandatud vara selle isiku deklareeritud sissetulekutega, et tuvastada nendevahelisi lahknevusi. Otsese või kaudse seose loomine eelkuritega ei ole vajalik.

Mitmel liikmesriigil on jõulisemad süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise režiimid, mis tuginevad *in rem*-menetlustele või seletamatu jõukusega seotud menetlustele. Need süsteemid on tõestanud oma tõhusust (kuritegeliku) vara sissenõudmisel. Mõned süsteemid, näiteks Itaalia ja Saksamaa süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise menetlus, näivad eriti perspektiivikad. Komisjon analüüsib täiendavalt, mil määral oleks võimalik neid mudeleid võtta võimaliku tulevase Euroopa süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise režiimi loomisel eeskujuks. Komisjon juhindub oma selleteemalises analüüsis praegu ekspertide koosolekutest ja teoreetilistest kaalutlustest. Tuginedes punkti 2.2.10 (statistika (artikkel 11)) tulemustele, ei saa liikmesriikide poolt direktiivi artikli 11 alusel esitatud statistilisi andmeid praegu süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise hindamisel usaldusväärse alusena kasutada. Seetõttu ei saa komisjon teha liikmesriikide režiimide tõhususe kvantitatiivset analüüsi.

Selliseid jõupingutusi vara sissenõudmise režiimide tugevdamisel tuleks vaadelda nende poliitilises ja ühiskondlikus kontekstis. Organiseeritud kuritegevus on endiselt üks suurimaid ohte meie julgeolekule ja avalikkuse üks peamisi muresid. Kuritegelikud organisatsioonid kohanevad kergesti uute muutustega ja leiavad pidevalt uusi viise, kuidas tuvastamist vältida. Kuritegelikud organisatsioonid on sageli kaasatud eri liiki rasketesse kuritegudesse ning välisuuringutes²⁵ väidetakse, et organiseeritud kuritegevuse majandusse imbumist võib pidada märkimisväärseks peaaegu pooltes liikmesriikides. On selge, et vara, mis on praeguseks ELis arestitud, ei vasta õiguskaitseasutuste ega avalikkuse ootustele. Organiseeritud kuritegevus mõjutab selle otseseid ohvreid, kuid selle imbumine seaduslikku majandustegevusse ohustab ka ELi siseturgu. See omakorda mõjutab üldsuse usaldust neutraalsete ja tõhusate avaliku sektori asutuste ning õigusriigi põhimõtte vastu. Euroopa Liit ja selle liikmesriigid peaksid seetõttu endiselt töötama selle nimel, et tõsta arestimise ja konfiskeerimise taset terves ELis.

Komisjon leiab, et täiendavate meetmete kehtestamine süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise valdkonnas on teostatav ning see võib suurendada kriminaaltulu arestimist ja konfiskeerimist.

4. EBASEADUSLIKULT OMANDATUD VARA TUVASTAMINE JA JÄLITAMINE

Võime vara arestida ja konfiskeerida sõltub otse ametiasutuste suutlikkusest vara tõhusalt jälitada ja tuvastada. Nõukogu otsusega 2007/845/JSK on kehtestatud miinimumnormid, millega nõutakse liikmesriikidelt riiklike kriminaaltulu jälitamise talituste loomist või määramist eesmärgiga hõlbustada kuritegelikul teel saadud tulu või kuritegevusega seotud muu vara tuvastamist ja jälitamist, et selle kohta oleks võimalik teha vara arestimise otsus vara jäämisega omaniku kätte või selle äravõtmisega omaniku käest või konfiskeerimise otsus.

Alates 2015. aastast on liikmesriigid määranud ametisse oma riiklikud kriminaaltulu jälitamise talitused ning Europol turvalisest teabevahetusvõrgust SIENA on saanud nende talituste jaoks eelistatud turvaline teabevahetussüsteem (kõigil kriminaaltulu

²⁵ „MORE – Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors“, kättesaadav aadressil <https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/>.

jälitamise talitustel, v.a Küprose, Malta, Rumeenia ja Sloveenia talitustel, on SIENAs talituste allüksused). Talituste teabevahetus on viimase kaheksa aasta jooksul järsult kasvanud: kui 2012. aastal vahetati teavet 539 korral, siis 2019. aastal 7 659 korral.

Alates 2009. aastast on komisjon korraldanud ELi kriminaaltulu jälitamise talituste platvormi kohtumisi, et võimaldada talitustel vahetada parimaid tavasid; arutada strateegilisi ja korralduslikke küsimusi ning hõlbustada teabejagamist. Alates 2011. aastast on komisjon ja Europol läbi viinud ka põgusaid vastastikuse hindamise protsesse, et vaadelda riiklike vara sissenõudmise süsteemide peamisi eripärasid.

Kuna üha rohkem keskendutakse vara sissenõudmisele ja kriminaaltulu jälitamise talituste vahelisele aktiivsemale koostööle, peavad talitused olema suutelised toime tulema vara jälitamise taotluste üha suurema arvuga. Talitused tõstasid 2017. aasta põhjalikus hinnangus ELi julgeolekupoliitikale²⁶ korduvalt mitmeid küsimusi ja sama tehti ka hiljuti, 2019. aasta mais kriminaaltulu jälitamise talituste platvormil peetud koosolekul. Need teemad käsitlesid näiteks järgmist:

- vajadus tagada talitustele kiire juurdepääs minimaalsele andmekogumile;
- vajadus vahetada teavet SIENA kaudu, et tagada kiire ja turvaline kuritegudega seotud teabe vahetus;
- vajadus suurendada talituste volitusi (näiteks vara arestimise õigus edasilükkamatutel asjaoludel ja võimalus jälgida vara pärast kuriteos lõplikuks süüdimõistmist);
- vajadus kehtestada kindlad ja ranged tähtajad, mille jooksul peab talitus vastaspoole palvele vastama.

Komisjon uurib võimalusi veelgi täiendada ebaseaduslikult omandatud vara jälgimist ja tuvastamist.

5. RAHVUSVAHELINE MÕÕDE JA VARA SISSENÕUDMINE

Kuritegeliku vara arestimist ja konfiskeerimist peetakse ka tõhusaks vahendiks võitluses raskete kuritegude ja organiseeritud kuritegevuse vastu rahvusvahelisel tasandil. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsioon²⁷ (UNTOC, vastu võetud 2000. aastal) ja ÜRO korrupsioonivastane konventsioon²⁸ (UNCAC, vastu võetud 2003. aastal) sisaldavad sätteid, mis nõuavad osalisriikidelt, et nad: i) võimaldaksid oma territooriumil jälgida, arestida ja konfiskeerida ebaseaduslikku vara ning ii) vahetaksid vara sissenõudmise protsessis teavet ja teeksid koostööd. Need konventsioonid on ratifitseerinud nii EL kui ka kõik liikmesriigid ning neid kohaldatakse pea kõikjal maailmas, sest need on ratifitseeritud enam kui 185 riigis.

²⁶ Komisjoni talituste töödokument „Comprehensive Assessment of EU Security Policy“ („Põhjalik hinnang ELi julgeolekupoliitikale“), SWD(2017) 278 final, kättesaadav aadressil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

²⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

Euroopa Nõukogu Varssavi konventsioon rahapesu ja konfiskeerimise kohta²⁹, mis võeti vastu 2005. aastal, on veel üks oluline rahvusvaheline kokkulepe. See võimaldab vara arestimist ja konfiskeerimist ning rahvusvahelist koostööd vara sissenõudmisel. Selle konventsiooni on ratifitseerinud enamik Euroopa Nõukogu liikmeid, sh 21 ELi liikmesriiki. Konventsiooni sätteid, mis käsitlevad teabevahetust ja vastastikust õigusabi, on edukalt kasutatud mitmel korral, mis on seotud liikmes- ja naaberriikide vahelise koostööga.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse kontekstis näevad rahapesuvastase töökonna standardid ette samalaadsed meetmed ning nõuavad riikidelt, et nad võtaksid kasutusele jõulised arestimis- ja konfiskeerimismeetmed ning oleksid suutelised tegema koostööd vara sissenõudmisel. Rahapesuvastane töökond tunnistab, et „kuritegevuse tulu mõjutab riski ja tulu tasakaalu, ning väljavaade kaotada tulu võib heidutada teatud kuritegude toimepanemist. See võib samuti võimaldada kuriteo ohvri saada osalist või täielikku hüvitist isegi siis, kui tulu liigutatakse mööda maailma ringi. See on eriti oluline kuritegeliku vara tagasivõitmise puhul“³⁰.

Vastastikuse abi menetlused ÜRO ja Euroopa Nõukogu konventsioonide alusel on formaalsed ning nende ettevalmistamine võib kesta kaua. Seetõttu on oluline korraldada enne selliste menetluste algatamist mitteametlikud nõupidamised asjaomaste riikide ametiasutuste vahel. See võimaldaks kogu asjakohase teabe nõuetekohaselt ette valmistada kooskõlas taotluse saava riigi nõuetega ja vältida olukorda, kus menetlust tuleb menetlusvea tõttu uuesti alustada. Olulist abi on nende menetluste puhul vara sissenõudmisega tegelevatest võrgustikest, sh kriminaaltulu jälitamisega tegelevate asutuste vahelisest Camdeni võrgustikust (CARIN). Nendel mitteametlikel võrgustikel on igas liikmesriigis õiguskaitse- ja kohtuasutuste kontaktpunktid, mis aitavad kaasa mitteametlikule teabevahetusele: i) vara väljaselgitamisel ja jälitamisel ning ii) vastastikuste õigusabi taotluste ettevalmistamisel. CARIN ja sellega seotud piirkondlikud kriminaaltulu jälitamisega tegelevate asutuste vahelised võrgustikud³¹ hõlmavad enam kui 150 riiki ja jurisdiktsiooni.

6. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Viimastel aastatel on EL teinud märkimisväärsed jõupingutusi, et anda abi finantsuurimiste läbiviimisel ja ühtlustada liikmesriikides konfiskeerimist puudutavaid õigusnorme. Direktiivi vastuvõtmine on oluliselt parandanud liikmesriikide vara sissenõudmise võrgustike toimimist. 24 liikmesriiki 26st direktiiviga seotud liikmesriigist on alates 2014. aastast vastu võtnud uued õigusaktid, et tagada oma õigusaktide vastavus direktiiviga nõutavatele kõrgetele standarditele. Direktiivi üldist rakendamise taset terves ELis võib pidada rahuldavaks.

²⁹ Euroopa Nõukogu konventsioon rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise ning terrorismi rahastamise kohta, CETS nr 198.

³⁰ Financial Action Task Force, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (soovitused 4 ja 38) ja raamistik vara sissenõudmise valdkonnas poolelioleva töö jaoks, oktoober 2012, kättesaadav aadressil: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf>.

³¹ Piirkondlike kriminaaltulu jälitamisega tegelevate asutuste vahelistesse võrgustikesse kuuluvad ARINSA (Lõuna-Aafrika), RRAG (Ladina-Ameerika), ARIN-AP (Aasia Vaikse ookeani piirkond), ARIN-EA (Ida-Aafrika), ARIN-WA (Lääne-Aafrika) ja ARIN-CARIB (Kariibi mere piirkond).

Liikmesriikide vara sissenõudmist puudutavate õigusraamistike üldine täiustamine kajastub ka positiivses hinnangus, mille nad said FATFi standardite kohaste hindamise läbimisel. Seni on hinnatud 16 liikmesriiki, kes pidid direktiivi sätteid üle võtma, ning kõigi puhul leiti, et nad järgivad täielikult või suuresti arestimist ja konfiskeerimist puudutavaid standardeid³². Ent üldised tulemused ei ole konfiskeeritud vara seisukohast rahuldavad ja konfiskeerimise määrad on ELis endiselt väga madalad.

Käesolevas aruandes tehtud analüüs näitab, et vara sissenõudmise valdkonnas on veel arenguruumi. Seda on võimalik saavutada näiteks sellega, et i) laiendatakse nende kuritegude määratlust, mille suhtes direktiivi kohaldatakse; ii) kehtestatakse tõhusamad normid süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimise kohta; iii) ollakse arestitud vara haldamisel täpsem; iv) nähakse ette sätteid vara müügi, sh konfiskeeritud vara taaskasutamise kohta ühiskonnas; v) kehtestatakse normid kuriteoohvrite hüvitiste kohta ning vi) suurendatakse kriminaaltulu jälitamise talituste suutlikkust jälitada ja kindlaks teha ebaseaduslikku vara.

Seepärast hindab komisjon ELi vara sissenõudmise režiimide suurema ühtlustamise võimalusi. See hinnang hõlmab nii direktiivi 2014/42/EL kui ka nõukogu otsust 2007/845/JSK, sest võime arestida ja konfiskeerida ebaseaduslikku vara sõltub otseselt selle jälitamise ja väljaselgitamise suutlikkusest.

Direktiivi ja nõukogu otsuse võimalik läbivaatamine tooks kaasa vara sissenõudmist käsitlevate ELi õigusaktide laialdase ajakohastamise ning see suurendaks veelgi pädevate asutuste suutlikkust tagada, et kuritegevus ei tasu end ära.

³² Lisateavet FATFi/Moneyvali vastastikuste hindamiste kohta vt: <http://www.fatf-gafi.org/>.