

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Käroli Tiirik

**EUROOPA LIIDU DIREKTIIVIDES SANKTSIOONIRAAMIDE KEHTESTAMISE
VASTAVUS EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE HARTA ARTIKLIS 49 (3)
SÄTESTATUD KARISTUSE PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTELE**

Magistritöö

Juhendajad

PhD Anneli Soo

MA Kaie Rosin

Tartu

2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisustamine sanktsiooniõiguse teooria alusel	8
1.1. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte	8
1.2. Karistuse relatiivne proportsionaalsus	11
1.3. Karistuse absoluutne proportsionaalsus.....	13
2. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisustamine Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 alusel.....	15
2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldumisala	15
2.2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine sanktsiooniõiguse teooria alusel	17
2.3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine Euroopa Kohtu kohtupraktika alusel.....	27
2.4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika alusel.....	32
2.5. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine liikmesriikide ühesuguste põhiseaduslike tavade alusel	36
3. Euroopa Liidu direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamise vastavus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg-le 3	41
3.1. Euroopa Liidu direktiivide alusdokumentides esitatud põhjendused sanktsiooniraamide kehtestamisel.....	41
3.1.1. Euroopa Liidu direktiivide alusdokumentides esitatud põhjendustele kohalduvad nõuded	41
3.1.2. Direktiivi 2011/93/EL alusdokumentides esitatud põhjendused	42
3.1.3. Direktiivi 2013/40/EL alusdokumentides esitatud põhjendused	45
3.1.4. Direktiivi 2014/57/EL alusdokumentides esitatud põhjendused	48
3.1.5. Direktiivi (EL) 2018/1673 alusdokumentides esitatud põhjendused.....	50
3.1.6. Direktiivi (EL) 2019/713 alusdokumentides esitatud põhjendused.....	54

3.2. Euroopa Liidu direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamise vastavus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg-le 3	56
KOKKUVÕTE	63
THE CONFORMITY OF THE FIXATION OF SANCTION FRAMES IN THE DIRECTIVES OF THE EUROPEAN UNION WITH THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF PENALTIES STIPULATED IN ARTICLE 49 (3) OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION. Abstract	66
KASUTATUD KIRJANDUS.....	72
KASUTATUD MUUD ALLIKAD.....	74
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	78
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	79

SISSEJUHATUS

Pärast 01.12.2009 jõustunud Lissaboni lepingut¹ on Euroopa Parlamendil ja Euroopa Nõukogul pädevus kehtestada teatud tingimustel direktiivide kaudu miinimumeeskirju sanktsioonide määratlemiseks (Euroopa Liidu toimimise lepingu² (ELTL) artikkel 83 lg-d 1 ja 2). Miinimumeeskirjade nõue tähendab sanktsiooni määratlemise kontekstis seda, et Euroopa Liit on pädev kehtestama teatavatele kuritegudele kas minimaalseid sanktsiooni liike (näiteks sätestatakse liikmesriikidele kohustus sanktsioneerida kuritegu vähemalt vangistusega) või minimaalseid sanktsiooni maksimaalmäärasid³ (näiteks sätestatakse liikmesriikidele kohustus sanktsioneerida kuritegu maksimaalselt vähemalt viieaastase vangistusega).

Euroopa Liidu seadusandja on ka pärast Lissaboni lepingu jõustumist endiselt olukorras, kus direktiivi kaudu kehtestatakse universaalseid meetmeid liikmesriikide erisugustele sanktsionisüsteemidele. Erinevus on tingitud asjaolust, et siseriiklik sanktsionisüsteem väljendab kogukonna arusaama sellest, kuidas suhestuvad erinevad väärtused üksteisega ja kuidas leitakse kompromiss erinevate huvide vahel ning need arusaamad on kogukondade vahel suuremal või vähemal määral erinevad.⁴ Konkreetselt väljendub liikmesriikide sanktsionisüsteemide erinevus selles, kuidas siseriiklikus sanktsionisüsteemis kuritegusid nende raskuse alusel diferentseeritakse ning millise raskusastmega sanktsioonid vastavatele kuritegudele kehtestatakse. Samuti sõltuvad kuritegudele kehtestatud sanktsiooniraamid sellest, kui ulatuslikku diskretsiooni võimaldab siseriiklik kriminaalõigus kohtule karistuse kohaldamisel. Eelneva tõttu ei moodustu liikmesriikide sanktsionisüsteemidest ühtset sanktsionisüsteemi Euroopa Liidu tasandil.

Samas eeldab sanktsionisüsteemi olemasolu karistuse proportsionaalsuse põhimõtte, mille kohaselt peab karistuse raskus olema proportsionaalne kuriteo raskusega. Proportsionaalsuse

¹ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, lk-d 1-271.

² Euroopa Liidu toimimise leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202.

³ Ehkki õiguskirjanduses on arutletud ka võimaluse üle, et ELTL artikkel 83 lg-te 1 ja 2 alusel on Euroopa Liit pädev kehtestama minimaalseid sanktsiooni minimaalmäärasid (vt Caeiro, P. Beyond competence issues: why and how should the EU legislate on criminal sanctions? – Kert, R. Lehner, A. (koost.). Vielfalt des Strafrechts im internationalen Kontext. Festschrift für Frank Höpfel zum 65. Geburtstag. Viin: Neuer Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2018, lk 662.) ning vastavasisulisi algatusi on tehtud ka direktiivide ettepanekutes, ei ole siiani Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud ühtegi direktiivi, mis sanktsioonidele minimaalseid minimaalmäärasid kehtestaks.

⁴ Asp, A. Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU. – Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice 2013/1 (1), lk 59.

põhimõttel on minimaalses mõttes olnud alati koht kriminaalpoliitikas, sest karistusi, mis on kuriteo raskusega võrreldes jämedalt ülemääraseks, on tajutud kui teenimatute ja ebaõiglastena.⁵ Direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamidele kohalduva karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sätestab Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶ (harta), mille kohaselt ei tohi karistuse raskus olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne. Harta selgituste kohaselt väljendatakse harta artikkel 49 lg-ga 3 karistuse ja kuriteo vahelise proportsionaalsuse üldpõhimõtet, mis on kinnistunud liikmesriikide ühesugustes põhiseaduslikes tavades ning Euroopa Kohtu kohtupraktikas.⁷ Harta artikkel 52 lg 1 kohaselt on eelnimetud põhimõtet kohustatud rakendama ka Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu, kui viimati nimetatud institutsioonid on kehtestamas sanktsiooniõiguslikke meetmeid Euroopa Liidu direktiivides.

Magistritöö teemakäsitlus on ajendatud õiguskirjanduses tõstatatud probleemküsimusest, kas Euroopa Liidu seadusandja on kohustatud (peaks) tagama, et direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamid oleksid proportsionaalsed ka liikmesriikide sanktsionisüsteemides. Mahupiirangulistel kaalutlustel on probleemküsimuse ulatust piiratud ning magistritöö eesmärgiks on seatud analüüsida Euroopa Liidu seadusandja tegevuse vastavust vaid harta artikkel 49 lg 3 alusel. Seega on magistritöös jäetud kõrvale probleemkohad, et Euroopa Liidu direktiivides karistuste minimaalsete maksimummäärade kehtestamine võib tõenäoliselt rikkuda ka Euroopa Liidu lepingu⁸ (ELL) artikkel 5 lg-s 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtet ning liikmesriikide sanktsionisüsteemide sidusust. Käesoleval ajal puudub õiguskirjanduses ühtne seisukoht, milliseid nõudeid seab direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamidele harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte. Ammendavat seisukohta ei ole harta artikkel 49 lg 3 sisustamise osas võtnud ka Euroopa Kohus. Samuti pole seni Eesti teadustöodes eelnimetatud teemat käsitletud.

Eeltoodust lähtudes on magistritöö eesmärk anda hinnang sellele, kas Euroopa Liit rikub direktiivides sanktsiooniraamidele minimaalseid maksimummäärasid kehtestades harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet. Magistritöö lähtub kahest hüpoteesist. Esimeseks hüpoteesiks seatakse väide, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse nõue eeldab, et Euroopa Liidu seadusandja poolt kehtestatavad sanktsiooniraamid vastaksid sanktsionisüsteemi sees karistuse relatiivse ja absoluutse

⁵ Von Hirsh, A. *Deserved Criminal Sentences. An Overview*. Portland: Hart Publishing 2017, lk 45.

⁶ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk-d 391-407.

⁷ Selgitused Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303, lk-d 17-35.

⁸ Euroopa Liidu leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202.

proportsionaalsuse nõudele. Töö teiseks hüpoteesiks on väide, et direktiivide alusdokumentides puuduvad kaalutlused karistuse proportsionaalsuse põhimõtte tagamiseks, mistõttu ei vasta direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamine harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt on töö jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsitakse karistuse proportsionaalsuse põhimõtet teoreetiliselt. Analüüsi eesmärk on määratleda, milliseid nõudeid seab karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sanktsiooni liigile ja määrale. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte määratlemiseks kasutatakse õiguskirjandust, mis käsitleb valitsevat arusaama proportsionaalsuse põhimõttest.

Teise peatüki eesmärgiks on määratleda, milliseid nõudeid seab direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamisel Euroopa Liidu seadusandjale harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte. Selleks selgitatakse esmalt harta sätete kohaldumisala, misjärel analüüsitakse hartas sätestatud karistuste proportsionaalsuse põhimõtte sisu esimese peatüki tulemusel määratletud sanktsiooniõiguse teooria alusel. Järgnevalt analüüsitakse eelnimetatud põhimõtte olemust Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika alusel. Viimaks analüüsitakse hartas sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet ka läbi liikmesriikide ühesuguste põhiseaduslike tavade.

Töö kolmanda peatüki eesmärk on analüüsida, kas Euroopa Liidu seadusandja tegevus tagab (on taganud), et direktiivides kehtestatavad sanktsiooniraamid vastaksid harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele. Kolmas peatükk jaotub kaheks alapeatükiks, millest esimeses analüüsitakse Euroopa Liidu seadusandja poolt vastu võetud direktiivide alusdokumente. Analüüsi eesmärk on tuvastada, kas ja kuidas kajastuvad karistuse proportsionaalsuse põhimõttest tulenevad kaalutlused direktiivide alusdokumentides. Kolmanda peatüki teises alapeatükis keskendutakse analüüsile, kas Euroopa Liidu seadusandja tegevus tagab, et direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamid vastaksid harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Analüüsitavate direktiivide valim on moodustatud direktiividest, mis (i) on vastu võetud pärast Lissaboni lepingu jõustumist ning (ii) milles sätestatakse miinimumeeskirjadena karistuste minimaalsed maksimummäärad. Eelnevast tulenevalt kuuluvad uurimise valimisse Euroopa

Liidu direktiivid 2011/93/EL⁹, 2013/40/EL¹⁰, 2014/57/EL¹¹, 2018/1673/EL¹² ning 2019/713/EL¹³. Sealjuures esitatakse esimeses alapeatükis üksnes selliste alusdokumentide analüüs, millest nähtuvad märkused direktiiviga kehtestataivate sanktsiooniraamide ja karistuse proportsionaalsuse põhimõtte kohta. Seega ei kajasta analüüs selliseid alusdokumente, milles eelnimetatud asjaolude kohta märkused puuduvad. Kokkuvõttes võimaldab kolmas peatükk anda õigusliku koondhinnangu ning vastuse uurimusküsimusele, kas Euroopa Liidu seadusandja tegevus tagab direktiivide abil sanktsioonidele minimaalsed maksimummäärade kehtestamisel sanktsiooniraamide vastavuse harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Käesolev magistritöö on õigusdogmaatiline töö ning seatud eesmärgi saavutamiseks kasutatakse magistritöö uurimismeetoditena tõlgendamist, süstematiseerimist ja võrdlemist.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: proportsionaalsuse põhimõte, sanktsioonid, Euroopa Liidu õigus, põhiõigused.

⁹ 13. detsembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK. – ELT L 335, lk-d 1-14.

¹⁰ 12. augusti 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/40/EL, milles käsitletakse infosüsteemide vastu suunatud ründeid ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2005/222/JSK. – ELT L 218, lk-d 8-14.

¹¹ 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv). – ELT L 173, lk-d 179-189.

¹² 23. oktoobri 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil. – ELT L 284, lk-d 22-30.

¹³ 17. aprilli 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/713, mis käsitleb mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2001/413/JSK. – ELT L 123, lk-d 18-29.

1. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisustamine sanktsiooniõiguse teooria alusel

1.1. Karistuse proportsionaalsuse põhimõte

Karistuse proportsionaalsuse põhimõte nõuab üldistatult seda, et karistuse raskus peab olema proportsionaalne kuriteo raskusega. Isiku karistamine on kantud ideest tekitada kuriteo toimepannud isikule ebameeldivust tingimustel ja viisil, millega väljendatakse halvaks panu toimepandu eest.¹⁴ P. F. Strawsoni hinnangul on valele käitumisele etteheitega reageerimine ei muud kui osa moraalist, mis paneb inimesi oma käitumise eest vastutama: kui isik paneb toime õigusrikkumise, siis hindavad teised teda ebasoosivalt seetõttu, et tema käitumine on olnud taunimisväärne.¹⁵ Seega on laitus negatiivne väärtushinnang, mida inimesed igapäevaselt oma moraalsetes hinnangutes väljendavad. Kui isiku karistamine hõlmab laitude väljendamist, siis näib, et sellest on võimalik järeldada, et erinevate kuritegude eest karistuse kohaldamine peaks peegeldama vastava kuriteo taunimisväärust.¹⁶

Minimaalses mõttes on proportsionaalsuse põhimõttel olnud alati koht kriminaalpoliitikas, sest karistusi, mis on kuriteo raskusega võrreldes jämedalt ülemäärased, on tajutud kui teenimatute ja ebaõiglastena.¹⁷ J. Rybergi hinnangul on igal karistuse moraalsel teoorial mingi ettekujutus proportsionaalsuse põhimõttest, nähes ette, et karistus peab olema proportsionaalne sellega, mis karistamist õigustab.¹⁸ A. von Hirschi arvamuse kohaselt on tunnetus karistuse proportsionaalsusest eetiline põhimõte: inimesed tunnetavad, et kohaldades karistusi, mis ei ole kuriteo raskusega proportsionaalsed, on midagi viga.¹⁹ Samuti on Saksamaa õigusteadlased väitnud, et sanktsioonisüsteeme, milles olevad karistused on proportsionaalsed kuritegude raskustega, tajutakse õiglasemana kui neid, milles kuriteo ja karistuse raskuse vaheline proportsionaalne side puudub.²⁰

¹⁴ Von Hirsh 2017, lk 17.

¹⁵ Strawson, P. F. *Freedom and Resentment and Other Essays*. New York: Routledge 2008, lk-d 1-27.

¹⁶ Von Hirsh 2017, lk 31.

¹⁷ *Ibidem*, lk 45.

¹⁸ Ryberg, J. *The Ethics of Proportionate Punishment. A Critical Investigation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2004, lk 12.

¹⁹ Von Hirsh 2017, lk 48.

²⁰ *Ibidem*, lk 47.

Kaasaegses kriminaalõiguses tunnustatakse nelja üldist karistamise eesmärki: kättemaks (inglise keeles *retribution*), heidutus (inglise keeles *deterrence*), rehabilitatsioon (inglise keeles *rehabilitation*) ja vangistus (inglise keeles *incapacitation*).²¹ Karistuse proportsionaalsuse põhimõtet väljendab kõige selgemalt nn kättemaksuteooria ehk retributivism, mis sedastab üldistatult, et iga kuriteo jaoks eksisteerib moraalselt ära teenitud karistus.²² Modernse retributivismi teooria pooldajate arusaama kohaselt ei ole (enam) nõutav, et kättemaks eeldaks *lex talionis* põhimõtte kohast tekitatud kahjule vastavat kannatust,²³ vaid et karistuse raskus oleks proportsionaalne kuriteo raskusega.²⁴ Ebaproportsionaalsed karistused ei ole ebaõiglasel mitte seetõttu, et need ei suuda vastata kannatusele sama kannatusega, ega ka seetõttu, et sellised karistused on potentsiaalselt mittetulemuslikud (ebaefektiivsed) karistamise eesmärkide suhtes. Ebaõiglus seisneb selles, et ebaproportsionaalsed karistused kohtlevad kurjategijaid rohkem või vähem põnaalse etteheite vääriliselt – elik karmimalt või leebemalt kui seda nõuaks toimepandud kuriteo taunimisväärsus.²⁵ Seega tagab proportsionaalsuse põhimõte kurjategija kui üksikisiku huvide kaitse sellega, et tema karistus on õigustatud üksnes määral, mis vastab toimepandud kuriteo taunitavuse määrale.²⁶

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et karistuse proportsionaalsuse tagamiseks peab sanktsioonisüsteem lähtuma kolmest astmest.²⁷ Esiteks on nõutav, et ühe sanktsioonisüsteemi piires oleksid kuriteod diferentseeritud nende raskusastmete järgi (nn kuriteo raskuse skaala). Teiseks on nõutav, et ühe sanktsioonisüsteemi piires oleksid nende raskusastmete järgi diferentseeritud ka karistused (nn karistuse raskuse skaala). Viimaks vajab sanktsioonisüsteem meetodit, mille abil oleks võimalik kahte eelnimetatud skaalat kombineerida.

²¹ Hallevy, G. *The Right to Be Punished. Modern Doctrinal Sentencing*. New York/Dodrecht/London: Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, lk-d 15-16.

²² Duus-Otterström, G. *Retributivism and Public Opinion: On the Context Sensitivity of Desert*. – *Criminal Law and Philosophy* 2018/12, lk 128.

²³ Von Hirsch 2017, lk 4.

²⁴ *Ibidem*, lk 45.

²⁵ *Ibidem*, lk 49.

²⁶ *Ibidem*, lk 8.

²⁷ Duus-Otterström 2018, lk 128. A. von Hirsch väljendab nõudeid, mida karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sanktsioonisüsteemilt eeldab, veidi erinevas perspektiivis. Von Hirsch näeb esimese eeldusena, et sanktsioonisüsteemis kehtestatavad sanktsioonid peavad olema põnaalse mõjuga – nendes peab väljenduma tsensuur. Teise eelduse kohaselt peab sanktsioonide raskusastmete võrdlemisel väljenduma laituse rangus (selle erinevus) ning kolmanda eelduse kohaselt peavad põnaalsed sanktsioonid olema järjestatud vastavalt kuritegude laiduväärtusele (raskusele). – Von Hirsch, A. *Censure and Sanctions*. New York: Oxford University Press Inc 1993, lk 15.

Karistuse ja kuriteo raskuse skaalade kombineerimine võimaldab sanktsioonisüsteemis omistada kuriteole sobiva sanktsioonimäära.²⁸ Kuivõrd kuriteole omistatakse sanktsioonimäär teatava meetodi kaudu, siis on sanktsioonisüsteemis sanktsioonimääradele omistatav (sellega väljendatav) taunitavuse määr üksnes ühiskondlik kokkulepe. Seega sanktsioonisüsteemis tervikuna sanktsioonimäärade üldist raskusastet *pro rata* tõstes või langetades on võimalik väljendada üksnes sellise tingliku kokkuleppe muutust.²⁹ Eeltoodule tuginedes puudub karistuse ja kuriteo raskuse skaalade vahel loomulik ja vältimatu suhe – see saab olla üksnes kokkuleppeline ning sümboolne.³⁰ Seega ei saa eksisteerida ka unikaalset meetodit, mille abil oleks võimalik karistuse ja kuriteo raskuse skaalasid kombineerida selliselt, et sanktsioonisüsteemis oleks tagatud täielik proportsionaalsus.

A. Ashworth on seisukohal, et isegi kui täielikku proportsionaalsust ei ole nähtusena olemas, on kindlasti võimalik tuvastada karistuste täielikku ebaproportsionaalsust.³¹ Elik teatavate sanktsioonimäärade kohta on alati võimalik väita, et need on konkreetse kuriteoliigi suhtes ülemäärased. Näitena toob A. Ashworth välja 3-aastase vangistuse poevarguse eest, kuivõrd tüüpiliselt tekitatakse poevargusega kauplusele üksnes vähest kahju ning seejuures on kurjategijal võimalik sellest teenida üksnes väikest kasu. Seetõttu ei ole kohaldatud sanktsiooni määr proportsionaalne toimepandud kuriteo raskusega.

Kokkuvõttes eeldab karistuse proportsionaalsuse põhimõtte üldistatult, et karistuse raskus peab olema proportsionaalne kuriteo raskusega, sest vastasel juhul koheldakse kuriteo toimepannud isikut karmimalt või leebemalt kui seda nõuaks toimepandud kuriteo taunimisväärsus. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab sanktsioonisüsteem sisaldama nn kuriteo raskuse skaalat ja nn karistuse raskuse skaalat ning kaks eelnimetatud skaalat peavad olema kombineeritud teatud meetodi alusel. Isegi kui kuritegude ja karistuste raskuste vahel ei ole võimalik saavutada täielikku proportsionaalsust, on asjaomasel juhul alati tuvastatav karistuse täielik ebaproportsionaalsus.

²⁸ Õiguskirjanduses on väljendatud ka vastupidist arvamust – karistuse ja kuriteo raskuse skaalasid ei ole võimalik ühendada, kuivõrd sellisel juhul mõõdetakse üksteise suhtes oma olemuselt võrreldamatuid nähtuseid (elk nende vahel puudub ekvivalentsussuhe). Vt täpsemalt MacLagan, W. G. Punishment and Retribution. – Philosophy 1939/14 (55), lk 290.

²⁹ Von Hirsch, A. Proportionality in the Philosophy of Punishment. – Crime and Justice 1992/16, lk 77.

³⁰ Ashworth, A. Sentencing and Criminal Justice. 6th edition. Cambridge: Cambridge University Press 2015, lk 120.

³¹ *Ibidem*, lk 120.

1.2. Karistuse relatiivne proportsionaalsus

Sanktsioonimääradest võrdleva järjestuse loomiseks pakub märkimisväärseid suuniseid karistuse relatiivne proportsionaalsus (inglise keeles *ordinal* või *relative proportionality*).³² Relatiivse proportsionaalsuse kohaselt on nõutav, et sanktsioonimäärad oleksid sanktsioonisüsteemis järjestatud selliselt, et need vastaksid kuritegude raskusastmetele.³³ Teisisõnu peab relatiivse proportsionaalsuse kohaselt sarnase raskusega kuritegudele vastama sarnase raskusega sanktsioonid ning erineva raskusega kuritegudele erineva raskusega sanktsioonid.³⁴ Seega kui kuriteo Q sanktsioonimäär on kõrgem kui kuriteo W sanktsioonimäär, siis väljendab see karistuse relatiivse proportsionaalsuse kohaselt, et Q-le omistatav taunitavuse määr on suurem kui W-le ning sanktsioonimäärade erinevus ongi õigustatud üksnes sel põhjusel.³⁵

Eelnevast järeldub, et relatiivse proportsionaalsuse kaudu tagatakse, et sanktsioonimääraga väljendatava halvakspanu suurus oleks vastavuses kuriteo taunitavuse suurusega.³⁶ Ümberpööratult on seega karistuse relatiivset proportsionaalsust rikutud, kui kahte samaväärselt taunitavat käitumist erinevate sanktsioonimääradega karistatakse,³⁷ sest sellisel juhul avaldatakse kuriteo toimepannud isiku suhtes suuremat või väiksemat halvakspanu, kui seda nõuab toimepandud teo taunimisväärsus.³⁸

Relatiivse proportsionaalsuse järjestamismõtte eeldab aga suutelisust järjestada erinevat tüüpi kuritegusid vastavalt nende raskusele.³⁹ Õiguskirjanduses valitseb arusaam, et üldistatult jaguneb kuriteo raskus kahe elemendi vahel: kuriteoga õigushübe kahjustamise kui teoakti ohtlikkuse raskusaste ning kuriteo toimepannud isiku süü suurus.⁴⁰ Kui isiku süü suuruse vaagimisel leiab mingil määral tuge materiaalsest karistusõigusest (näiteks eristatakse materiaalses karistusõiguses tahtlikku ja hooletusest toimepandud kuriteo raskust), siis õigushübe kahjustamise (ohustamise) raskusastme mõõdet on hinnata keerulisem. A. von Hirschi ja N. Jareborgi hinnangul on õigushüvede kahjustamise raskusastme hindamisel

³² Von Hirsch 2017, lk 22.

³³ Von Hirsch 1992, lk 79.

³⁴ Von Hirsch 2017, lk-d 22, 57.

³⁵ Von Hirsch 1992, lk-d 76-77.

³⁶ Von Hirsch 2017, lk 21.

³⁷ Von Hirsch 1992, lk 76. Vt ka Von Hirsch 2017, lk 57.

³⁸ *Ibidem*, lk 21.

³⁹ *Ibidem*, lk 23.

⁴⁰ *Ibidem*, lk-d 8, 23, 64.

võimalik toetuda sellele, kuidas vastavate õigushüvede olemasolu (või nende puudumine) tavapäraselt isiku elustandardit mõjutavad.⁴¹ Relatiivne proportsionaalsus ei eelda aga, et iga kuriteoliigi jaoks eksisteeriks üks ja unikaalne ärateenitud karistus.⁴² Samas selleks, et relatiivset proportsionaalsust rakendada, on siiski vaja kindlaks määrata nn kinnituskohad, millest lähtuvalt on võimalik kuritegusid ja karistusi omavahel võrrelda.⁴³

Kokkuvõttes esitab karistuse relatiivne proportsionaalsus sanktsioonisüsteemile nõude, mille kohaselt peavad sarnase raskusega kuritegudele vastama sarnase raskusega sanktsioonid. Täpsemalt väljendades nõuab relatiivne proportsionaalsus, et sanktsioonidest moodustuks skaala, millel paiknev sanktsioonide järjestus väljendaks kuritegude raskuse astmestikku. Relatiivne proportsionaalsus ei paku aga mingeid suuniseid selle kohta, millise sanktsioonimääraga kuriteole „tegelikult“ karistusõiguslikult reageerida. Karistuse relatiivse proportsionaalsusega on kooskõlas ka äärmiselt leebed või erakordselt rasked karistused seni, kuni on tagatud, et karistuste raskuste järjestus (skaala) vastab sanktsioonisüsteemi raames kuritegude raskuste järjestusele (skaalale). Seega on relatiivne proportsionaalsus tagatud ka juhul, kui sanktsioonisüsteemis karistatakse kõige kergemat kuritegu kahekümne viie aastase vangistusega, senikaua kui sellest raskemate kuritegude sanktsioonid nõuavad isiku karistamist eelnevast pikema vangistusajaga. Samuti ei sätesta relatiivne proportsionaalsus nõudeid sellele, millised peaksid olema sanktsioonide vahelised kaugused. Seega on relatiivse proportsionaalsusega kooskõlas ka selline sanktsioonisüsteem, kus kõige kergemat kuritegu karistatakse kuni üheaastase vangistusega ning sellest järgneva raskusastmega kuritegusid alates kahekümne viie aastase vangistusega.

Eeltoodu tõttu ei taga relatiivse proportsionaalsuse järgimine, et karistused ei oleks kuritegude suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalsed, mistõttu eeldab tasakaalukama ja ühiskonnas vastuvõetavamate sanktsioonimäärade kehtestamine täiendatud nõuetega teooria kasutamist.⁴⁴

⁴¹ Vt täpsemalt Von Hirsch, A. Jareborg, N. Gauging Criminal Harm: A Living-Standard Analysis. – Oxford Journal of Legal Studies 1991/11 (1). Vt ka Ashworth 2015, lk-d 116-122.

⁴² Asp, P. The Substantive Criminal Law Competence of the EU. – Skrifter utgivna av juridiska fakulteten vid Stockholms universitet 2012/79, lk 199.

⁴³ Vt täpsemalt magistritöö alapeatükist 1.3.

⁴⁴ Ryberg 2004, lk 124.

1.3. Karistuse absoluutne proportsionaalsus

Kui relatiivne proportsionaalsus võimaldab üksnes üldiselt diferentseerida sanktsioonimäärasid vastavalt kuritegude raskuse astmekorrale (kui Q on raskem kuritegu kui W, peab Q sanktsioonimäär olema suurem kui W-l), siis absoluutne proportsionaalsus (inglise keeles *cardinal* või *nonrelative proportionality*) nõuab, et sanktsioonisüsteemis valitseks proportsionaalsus ka kuritegude raskusastmete vahelise kauguse suhtes (Q on kaks korda tõsisem kuritegu kui W).⁴⁵ See, kas kuriteo tõsidusele vastab X aastat või Y aastat vangistust, sõltub asjaolust, milline on karistuste alam- ja ülempiir sanktsioonisüsteemis (kui sanktsioonisüsteemi üldine raskusaste) ning milliseid sanktsioone kohaldatakse teistele, vähem või rohkem tõsistele kuritegudele.⁴⁶ Olukorras, kus sanktsioonisüsteemis on juba teatud süütegudele karistusmäärad kehtestatud, on uuele kuriteole karistusmäära kehtestamisel võimalik lähtuda vastava kuriteoliigi raskusastme võrdlusest teiste kuriteoliikide raskusastmete ning nendele kehtestatud karistusmääradega.⁴⁷

Samas ei ole võimalik lähtuda loogikast, et kaks korda tõsisem kuritegu peaks kaasa tooma kaks korda raskema karistuse. Seetõttu ei ole põhjendatud arutluskäik, et kaks korda karmimale karistusele peaks vastama kaks korda pikem vangistus või kaks korda suurem rahaline karistus. Kui vangistuse korral mõõta karistuse raskust ainult vabaduse võtmise pikkuses, eeldaksime, et kümneaastane vangistus oleks isiku jaoks vaid kümme korda suurem vabaduse kaotus kui üheaastane vangistus.⁴⁸ Läbiviidud uuringute tulemustest nähtub aga, et kogemuslikult ei suurene vabadusekaotusliku karistuse raskus võrdeliselt vangistuse pikkusega.⁴⁹ Seega tuleks karistusskaalade kalibreerimisel kasutada meetodeid, mis võtaksid arvesse ka seda, millises suhtes (millise kordaja võrra) muutub karistuse raskus sanktsioonimäära muutudes.

Isegi kui eeldada, et Q on kolm korda raskem kuritegu kui W, millest tulenevalt on põhjendatud, et ka Q karistus oleks kolm korda raskem kui W, ei anna see aga vastuseid küsimusele, milline sanktsioonimäär tuleks Q-le või W-le kehtestada.⁵⁰ Seetõttu vajab sanktsioonimäärade kehtestamine vähemalt kahe nn kinnituspunkti leidmist, kuivõrd vaid mitme kinnituspunkti kasutamisel on võimalik välistada liiga karmide või leebete karistuste kehtestamine

⁴⁵ Duus-Otterström 2018, lk 129.

⁴⁶ Von Hirsch 2017, lk 60.

⁴⁷ Von Hirsch 1992, lk-d 60-61.

⁴⁸ Kolber, A. J. The Subjective Experience of Punishment. – Columbia Law Review 2009/109 (1), lk 224.

⁴⁹ *Ibidem*, lk 223.

⁵⁰ Ryberg 2004, lk 127.

sanktsioonisüsteemis.⁵¹ Teisisõnu võimaldab mitme kinnituspunkti kasutamine säilitada ka karistuste kui ka kuritegude raskuse skaalade vahemikulise, mitte üksnes järjestikulise olemuse.

Kõige madalama võimaliku karistuse kinnituskoha saab määratleda sanktsiooni liigi ja määrana, mille tasemest allapoole jääva sanktsioonimääraga teoakti kriminaliseerimine ei ole enam suuteline karistusõiguslikke eesmärke täitma.⁵² Sellist kinnituskohat on D. E. Scheid kirjeldanud kui karistust, mida on veel otstarbekas määrata ning mida kodanikud veel karistusena tajuvad.⁵³ Keerulisem on aga määratleda kõige kõrgemale kinnituskohale vastavat karistusmäära. J. Ryberg on märkinud, et juhul kui oleks võimalik kindlaks teha, milline karistus on sobiv kõige raskema võimaliku kuriteo jaoks, siis peaks samahästi olema võimalik kindlaks määrata igale kuriteole vastav karistus.⁵⁴ Seejuures on J. Ryberg väitnud, et eluaegne vangistus ei saa olla käsitatav kõige raskema karistusena, kuivõrd sõltuvalt inimesest võib see tähendada nii 20-aastast kui ka 40-aastast vangistust.⁵⁵ Seetõttu leiabki J. Ryberg oma kriitilise analüüsi tulemusena, et nn proportsionalistid ei suuda lõpuni lahendada kinnituskohade määratlemise probleemi ning sealjuures ei ole võimalik pakkuda neile nende tõekspidamiste raamides selleks ka sobivaid lahendusi.⁵⁶

Kokkuvõttes on karistuse absoluutse proportsionaalsuse kohaselt lisaks relatiivse proportsionaalsuse nõuetele nõutav, et sanktsioonisüsteemis valitseks proportsionaalsus ka sanktsioonimäärade omavaheliste kauguste suhtes erinevate kuriteoliikide vahel. Seega ei nõua karistuse absoluutne proportsionaalsus üksnes seda, et raskemat kuritegu tuleb karistada raskemalt kui vastavast kuriteost kergemat kuritegu. Sanktsioonisüsteem on karistuse absoluutse proportsionaalsusega kooskõlas juhul, kui ka sanktsioonimäärad jaotuvad proportsionaalselt kuriteoliikide raskuste vahel.

⁵¹ *Ibidem*, lk 129.

⁵² *Ibidem*, lk 131.

⁵³ Scheid, D. E. Constructing a Theory of Punishment, Desert, and the Distribution of Punishments. – The Canadian Journal of Law and Jurisprudence 1997/10 (2), lk 494.

⁵⁴ Ryberg 2004, lk 132.

⁵⁵ *Ibidem*, lk 139.

⁵⁶ *Ibidem*, lk 149.

2. Karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisustamine Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 alusel

2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldumisala

Harta artikkel 51 lg 1 kohaselt on harta sätted subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud eelkõige liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele. Euroopa Kohtu seisukoha järgi on harta siduv kõikidele Euroopa Liidu institutsioonidele kõigis olukordades, sh ka Euroopa Liidu õigusraamistikust väljaspool tegutsedes.⁵⁷ Harta sätted kohalduvad ka liikmesriikidele, kuid üksnes olukorras, mil liikmesriigid on Euroopa Liidu õigust kohaldamas. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kehtivad ning laienevad hartaga tagatud põhiõigused kõigile Euroopa Liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljaspoole niisuguseid olukordi.⁵⁸ Seega peavad liikmesriigid kaitsma hartaga tagatud põhiõigusi siis, kui siseriiklik õigusnorm kuulub Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse.⁵⁹ Samas ainuüksi sel alusel, et siseriiklik meede kuulub valdkonda, milles on Euroopa Liidul pädevusi, ei ole võimalik asjaomast meedet Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalasse paigutada, ning vaid seeläbi ei saa harta kohaldamine võimalikuks muutuda.⁶⁰

Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb selleks, et välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormi puhul on tegemist Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 tähenduses, teiste tegurite hulgas hinnata, (i) kas asjaomase siseriikliku õigusnormi eesmärk on Euroopa Liidu õiguse sätte kohaldamine, (ii) milline on selle siseriikliku õigusnormi iseloom ja (iii) kas see järgib teistsuguseid eesmärgi kui Euroopa Liidu õigus, isegi kui see siseriiklik õigusnorm mõjutab liidu õigust vaid kaudselt, ning (iv) kas selles valdkonnas on olemas Euroopa Liidu õiguse erinormid, mis võivad sellist valdkonda mõjutada.⁶¹ Seejuures puuduvad Euroopa Kohtu hinnangul Euroopa Liidu õiguses sellised olukorrad, millele harta ei kohaldu, mistõttu ei ole olemas olukorda, kus liikmesriik ei peaks Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel hartaga tagatud

⁵⁷ EKo C-8/15, *Ledra Advertising Ltd jt versus Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank*. ECLI:EU:C:2016:701, p 67.

⁵⁸ EKo C-617/10, *Åklagaren versus Hans Åkerberg Fransson*. ECLI:EU:C:2013:105, p 19.

⁵⁹ *Ibidem*, p 21.

⁶⁰ EKo C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández jt versus Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) jt*. ECLI:EU:C:2014:2055, p 36.

⁶¹ *Ibidem*, p 37. Vt ka EKo C-206/13, *Cruciano Siragusa versus Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*. ECLI:EU:C:2014:126, p 25.

põhiõigusi järgima.⁶² Seega olukorras, kus liikmesriik on kohaldamas Euroopa Liidu õigust, ei pea liikmesriik tagama mitte üksnes vastava meetme kohaldamise vastavuse siseriiklikus õigussüsteemis sätestatud põhiõigustega, vaid ka selliste põhiõigustega, mis on tagatud hartas.⁶³

Olukord, kus liikmesriik on kohustatud viima siseriikliku õiguskorra vastavusse Euroopa Liidu õigusega, on tugevaks indikaatoriks sellele, et liikmesriik on vastavas osas Euroopa Liidu õigust kohaldamas.⁶⁴ Seejuures ei välista Euroopa Liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lg 1 tähenduses see, kui liikmesriikidele on Euroopa Liidu õiguse kohaldamiseks jäetud teatav diskretsioon.⁶⁵ Näiteks rakendab liikmesriik Euroopa Kohtu hinnangul Euroopa Liidu õigust harta artikli 51 lg 1 tähenduses, kui liikmesriik näeb oma õigusnormides ette rahatrahvi määramise isikule, kes keeldub esitamast teavet maksuasutuste vahelise suhtluse raames, mis toimub Euroopa Liidu direktiivi sätete alusel.⁶⁶

Euroopa Liidu institutsioonide hulka kuuluvad aga teiste hulgas ka Euroopa Parlament, Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus (ELL artikkel 13). Seadusandliku tavamenetluse korras võtavad Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu määruse, direktiivi või otsuse vastu ühiselt Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal (ELTL artikkel 289 lg 1). Seega täidavad Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu ühiselt Euroopa Liidu seadusandja ülesandeid (ELL artikkel 16 lg 1). Eelnevast johtuvalt tuleb Euroopa Parlamendil ja Euroopa Nõukogul rakendada ja järgida harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet, kui viimati nimetatud institutsioonid on Euroopa Liidu õiguse kaudu kehtestamas sanktsiooniõiguslikke meetmeid. Samuti on Euroopa Kohtu kohustus tagada, et Euroopa Liidu õigus vastaks harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

⁶² Sarmento, D. Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. – Common Market Law Review 2013/50 (5), lk 1278.

⁶³ *Ibidem*, lk 1274.

⁶⁴ Lock, T. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 51 kommentaar. – Kellerbauer, M. jt (koost.). The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2019, lk 2243.

⁶⁵ *Ibidem*, lk 2244.

⁶⁶ EKo C-682/15, *Berlio Investment Fund SA versus Directeur de l'administration des contributions directes*. ECLI:EU:C:2017:373, resolutsiooni p 1 ja p-d 32-42.

2.2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine sanktsiooniõiguse teooria alusel

Vastavalt eelnevas alapeatükis väljatoodule kohalduvad Euroopa Parlamendi, Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu tegevusele harta sätted. Kuivõrd Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu täidavad ühiselt Euroopa Liidu seadusandja ülesandeid, tuleb eelnimetatud institutsioonidel harta sätetest juhinduda ka direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamisel. Harta artikliga 49 sätestatakse muu hulgas kuritegude ja karistuste proportsionaalsuse põhimõte.⁶⁷ Eelviidatud artikli lg 3 sätestab kitsamalt, et karistuste raskus ei tohi olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne.

Kuivõrd Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu rakendavad direktiivides sanktsiooniraamide (meetmete) kehtestamisel oma pädevust eelkõige ELTL artikkel 83 lg-te 1 ja 2, ELTL artikkel 289 lg 1 ning ELL artikkel 16 lg 1 kohaselt, piirab eelnimetatud Euroopa Liidu institutsioonide tegevust ka üldine proportsionaalsuse põhimõte, mis on sätestatud ELL artiklis 5. ELL artikkel 5 lg 1 kohaselt reguleerib Euroopa Liidu pädevuse kasutamist proportsionaalsuse põhimõtte. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või Euroopa Liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale (ELL artikkel 5 lg 3). Seejuures kohaldavad Euroopa Liidu institutsioonid proportsionaalsuse põhimõtet vastavalt Euroopa Liidu lepingu protokollile (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta⁶⁸ (ELL artikkel 5 lg 4). Eelviidatud protokollis artikli 1 kohaselt peab iga Euroopa Liidu institutsioon tagama ELL artiklis 5 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte järjekindla järgimise.

Magistritöö autor nõustub õiguskirjanduses väljendatuga, et harta artikkel 49 lg-s 3 sisalduv karistuse proportsionaalsuse põhimõte on ELL artikkel 5 lg-s 4 sisalduva proportsionaalsuse põhimõtte konkreetne väljendus.⁶⁹ Seega peab siinkirjutaja hinnangul Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu poolt direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamine vastama minimaalselt ELL artiklis 5 sätestatud üldisest proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele. Eelviidatud sätte kohaselt on nõutav, et Euroopa Liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega

⁶⁷ Vt harta artikkel 49 pealkiri.

⁶⁸ Euroopa Liidu lepingu protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. – ELT C 202, lk-d 206-209.

⁶⁹ Lock, T. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 kommentaar. – Kellerbauer, M. jt. 2019, lk 2232.

läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik.⁷⁰ Juhul kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.⁷¹ Seega tuleneb üldisest proportsionaalsuse põhimõttest nõue, et Euroopa Liidu seadusandja peab direktiivides sanktsiooni liigi ja määra kehtestamisel tagama, et need kujutaksid endast kõige vähem piiravat meetet. Teisisõnu ei tohi leiduda teistsuguseid meetmeid, mis saavutaksid sama eesmärgi, kuid oleksid kehtestatud sanktsiooni liigi ja määraga võrreldes õigussubjekti suhtes vähem piiravamad.

Siinkirjutaja hinnangul viitab asjaolu, et karistuse proportsionaalsuse põhimõtte on üldise proportsionaalsuse põhimõtte konkreetne väljendus, sellele, et harta artikkel 49 lg 3 seab karistuste proportsionaalsusele üldise proportsionaalsusega võrreldes kitsamad nõuded. Harta selgituste kohaselt väljendatakse artikkel 49 lg-ga 3 karistuse ja kuriteo vahelise proportsionaalsuse üldpõhimõtet, mis on kinnistunud liikmesriikide ühesugustes põhiseaduslikes tavades ning Euroopa Kohtu kohtupraktikas. Karistuse proportsionaalsuse üldpõhimõtte sisu harta selgitustes ei avata.

Magistritöö esimeses peatükis analüüsiti, milliste põhimõtete kaudu on võimalik karistuse proportsionaalsust hinnata. Eelviidatud peatükis väljatoodud karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse rakendamise aluseks on aga asjaolu, et karistuse proportsionaalsust hinnatakse (ühe) sanktsionisüsteemi kui terviku raames. Seega tõusetub nende põhimõtete alusel harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet sisustades küsimus sellest, kas kuriteoliigid, millele Euroopa Liidu teiseses õiguses sanktsiooniraame kehtestatakse, moodustavad eraldiseisva sanktsionisüsteemi Euroopa Liidu tasandil.

Eeldusel, et Euroopa Liidu tasandil moodustub eraldiseisev sanktsionisüsteem, ning karistuse relatiivset ja absoluutset proportsionaalsust tuleks kohaldada üksnes sellel tasandil eksisteerivate kuriteoliikide suhtes, ei saa selline sanktsionisüsteem kujuneda liikmesriikide sanktsionisüsteemidest sõltumatult. P. Caeiro hinnangul peab Euroopa Liidu tasandil kujunev sanktsionisüsteem lähtuma liikmesriikide sanktsionisüsteemide hoolikast analüüsist, mistõttu ei ole õigustatud luua Euroopa Liidu tasandil sanktsionisüsteemi, mis ei tugine

⁷⁰ EKo C-58/08, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Vodafone Ltd jt versus Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. ECLI:EU:C:2010:321, p 51.

⁷¹ EKo C-358/14, *Poola Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*. ECLI:EU:C:2016:323, p 78.

lähtekohana liikmesriikides väljakujunenud sanktsioonisüsteemidele.⁷² Liikmesriikide sanktsioonisüsteemidega arvestamise nõue on põhjendatud, sest Euroopa Liidu teiseses õiguses sätestatud sanktsiooniraame kohaldatakse lõppastmes liikmesriikide tasandil. Seda enam, et teiseses õiguses sanktsiooniraamide kehtestamine on meede, millega soovitakse teatavate kuriteoliikide sanktsiooniraame liikmesriikide üleselt lähendada. Ühtlustamise vajaduse tuvastamine ning selle tarbeks meetmete rakendamine eeldab aga analüüsi liikmesriikide sanktsioonisüsteemide kohta, et tuvastada eksisteerivate sanktsioonimäärade tasemed ning nende erinevus.

Samas tuleb arvestada asjaoluga, et karistuse proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt paigutavad liikmesriigid kuriteod nende raskuse järgi skaalale ning määravad neile sanktsiooniraamid enda sanktsioonisüsteemi raskuse tasemest tulenevalt. Selle tulemusena moodustuvad siseriiklikest sanktsioonisüsteemidest normatiivsed süsteemid, mis on seejuures tundlikud väliste elementidele.⁷³ Selliste väliste elementidena on käsitatavad ka Euroopa Liidu poolt direktiivides kuriteoliikidele kehtestatavad minimaalsed maksimummäärad, mille liikmesriigid oma sanktsioonisüsteemi üle võtavad (ELTL artikkel 288 lg-d 2 ja 3).

P. Aspi hinnangul püüdleval liikmesriigid oma sanktsioonisüsteemides sidususe saavutamisele (elike püüeldakse kriminaliseeritud tegude loogilise ja järjekindla astmestamise poole).⁷⁴ Kuivõrd kuritegude astmestamise viis ning sanktsioonisüsteemi üldine raskus erineb liikmesriigiti, tähendab see, et iga direktiiviga kehtestatavad sanktsiooniraamide miinimum maksimummäärad peavad häirima vähemalt mõne liikmesriigi kriminaalsüsteemi sidusust. Seega muudavad liikmesriikide vahel eksisteerivad erinevused võimatuks direktiivides kehtestatavate sanktsiooniraamide sobivuse iga liikmesriigi sanktsioonisüsteemi. Ühesuguste sanktsioonimäärade kehtestamise keerukust on põhjendatud ka asjaoluga, et karistuste kehtestamine ei ole suunatud mitte piiri seadmisele, vaid skaala kasutamisele ning viimast on keeruline universaalselt kasutada.⁷⁵

Võttes arvesse, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemid ning nendes samadele kuriteoliikidele kehtestatud sanktsioonimäärad erinevad, tõusetub omakorda küsimus, kuidas on Euroopa Liidu seadusandjal võimalik arvestada siseriiklike sanktsioonisüsteemidega sanktsioonimäärade miinimum maksimummäärade kehtestamisel. Õiguskirjanduses valitseb üksmeel selles, et

⁷² Caeiro 2018, lk 653.

⁷³ Asp 2013, lk 59.

⁷⁴ *Ibidem*, lk 59.

⁷⁵ *Ibidem*, lk 60.

liikmesriikide sanktsioonisüsteemid erinevad omavahel tulenevalt asjaolust, et siseriiklik sanktsioonisüsteem (nagu ka kogu kriminaalõigus üldiselt) peegeldab otseselt konkreetse kogukonna väärtusi.⁷⁶ Sanktsiooniõigus on vaieldamatult valdkond, milles liikmesriikide rahvuslikul identiteedil ja traditsioonidel põhinevad põhjendused on eriti olulised. Kehtestatud karistused ei peegelda seejuures vaid seda, kuidas jaotub kogukonna arvamus aktsepteeritava ja mitteaktsepteeritava vahel, vaid ka seda, kuidas erinevad väärtused üksteisega suhestuvad ning kuidas leitakse kompromiss erinevate huvide vahel.⁷⁷ Seetõttu tekitab ka Euroopa Liidu kriminaalõiguse alane koostöö erilist tundlikkust, kuna kriminaalõiguse ning kitsamalt ka sanktsiooniõiguslikud küsimused on sedavõrd tihedalt seotud kodakondsuse ja riikliku identiteedi küsimustega.⁷⁸ Ehkki nn kättemaksu teoorial, üld- ja eripreventsioonil on teatav olulisus kõigis või vähemalt enamikes Euroopa Liidu liikmesriikide sanktsioonisüsteemides, on liikmesriigiti erinev aga see, mil viisil ja määral nendele põhimõtetele tuginetakse.⁷⁹ Seetõttu puudub ka ratsionaalne õigustus ühe liikmesriigi sanktsioonisüsteemis kehtestatud sanktsioonimäärade eelistamiseks teise liikmesriigi sanktsioonimääradele.

Samas väljendab E. Baker arusaama, et ka Euroopa Liidu tasandil ei lähtu sanktsiooniõiguslikud meetmed ühtselt arusaamast selles osas, mil viisil ja määral tuginetakse Euroopa Liidu teiseses õiguses erinevatele sanktsiooniõiguslikele eesmärkidele. Kvantitatiivse tehnika kasutamine on tuvastatav Euroopa Liidu meetmetes, millega kehtestatakse karistustele miinimum maksimummäärad ning eelnev viitab juhendumist nn kättemaksuteooriast.⁸⁰ Samas kasutab Euroopa Liit direktiivides ka kvalitatiivset tehnikat, mis avaldub nõudes, et liikmesriigid on kohustatud kehtestama kuritegudele karistused, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Karistuste kvalitatiivne määratlus viitab aga nn kättemaksuteooria asemel tugevalt karistuse heidutavast eesmärgist lähtumisele, sest ideeliselt on selline määratlus suunatud teatud õigusnormidega vastavuse saavutamisele kui *per se* väärkäitumise karistamisele.⁸¹ Seetõttu haldab E. Bakeri hinnangul Euroopa Liit piltlikult

⁷⁶ Samas vt kriitiliselt kogukonna väärtuste ja karistuse proportsionaalsuse seose kohta näiteks Duus-Otterström 2018, lk-d 125-142.

⁷⁷ Asp 2013, lk 58. Vt ka Nuotio, K. Harmonization of Criminal Sanctions in the EU – Criminal Law Science Fiction. – Strandbakken, A. Husabo, E. J. (koost.). Harmonization of Criminal in Europe. Antwerpen/Oxford: Intersentia 2005, lk 98.

⁷⁸ Baker, E. The Emerging Role of the EU as a Penal Actor. – Daems, T. jt (koost.). European Penology? – Oxford/Portland/Oregon: Hart Publishing 2013, lk 69.

⁷⁹ Asp 2013, lk 59.

⁸⁰ Baker, E. Sentencing Guidelines and European Union Law. – Ashworth, A. Roberts, J. V. (koost.). Sentencing Guidelines. Exploring the English Model. Oxford: Oxford University Press 2013, lk-d 263-264.

⁸¹ *Ibidem*, lk-d 263-264.

väljendades penoloogilist kohvikut, ilma igasuguse soovita vastata sidususe põhimõttele või üldise strateegia väljatöötamisele.⁸²

P. Asp on seisukohal, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte ei sätesta konkreetseid piire Euroopa Liidu seadusandja tegevusele.⁸³ Tema hinnangul viitab harta artikkel 49 lg 3 absoluutse proportsionaalsuse nõude sätestamisele, mille kohaselt on kuritegudele kehtestatavatele sanktsioonimääradele seatavad teatud välised piirid. Sellised välised piirid kujutavad aga üldist nõuet, mille kohaselt peaksid sanktsioonimäärad olema kuriteo suhtes vähemalt mingil määral proportsionaalsed. Vastuolu eelnevaga oleks seejuures tuvastatav üksnes erakordsetel juhtumitel. P. Aspi hinnangul ei saa harta artikkel 49 lg 3 sätestada relatiivset proportsionaalsust, kuivõrd see eeldaks teatavat lähtekohta, mis paikneb tavapäraselt liikmesriikide sanktsionisüsteemides.⁸⁴ Euroopa Liidult ei ole aga võimalik eeldada, et see oleks suuteline tagama relatiivse proportsionaalsuse nõude kõikide liikmesriikide suhtes tulenevalt tõsiasiast, et liikmesriikide sanktsionisüsteemid on selleks piisavalt erinevad.⁸⁵ Samas on P. Asp seisukohal, et harta artikkel 49 lg 3 eesmärk ei ole sätestada relatiivse proportsionaalsuse nõuet Euroopa Liidu tasandil Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud sanktsioonidest moodustuvale sanktsionisüsteemile.⁸⁶ Tema hinnangul on ülimalt küsitav, kas selline järeldus tabaks harta artikkel 49 lg 3 olemuse. Kokkuvõtvalt on P. Asp seisukohal, mille kohaselt tulenevalt asjaolust, et relatiivset proportsionaalsust on Euroopa Liidu tasandil liikmesriikide olemasolevatest sanktsionisüsteemidest tulenevalt keeruline kohaldada, saab harta artikkel 49 lg 3 sisuks olla üksnes absoluutse proportsionaalsuse nõue.

P. Asp on ka hilisemalt väljendatud seisukoha juurde jäänud. Ta on selgitanud, et harta artikkel 49 lg 3 eesmärgiks on vaieldamatult ilmselgelt ebaproportsionaalsete karistuste välistamine, s.o välistada karistused, mis ei ole kõnealuse õigusrikkumisega mitte mingiski mõistlikus seoses.⁸⁷ Seega on P. Asp seisukohal, et harta artikkel 49 lg 3 näeb pigem ette teatud välised piirid, mida tuleb sanktsioonimäärade kehtestamisel austada, kuid oma olemuse üldisuse tõttu ei näe see Euroopa Liidu seadusandjale ette kohustust tagada relatiivne

⁸² Baker 2013 (viide 78), lk 83.

⁸³ Asp 2012, lk 203.

⁸⁴ *Ibidem*, lk 199.

⁸⁵ *Ibidem*, lk-d 201-202.

⁸⁶ *Ibidem*, lk 202.

⁸⁷ Asp 2013, lk 57.

proportsionaalsus kõikide liikmesriikide sanktsioonisüsteemide suhtes.⁸⁸ Seega taandub P. Aspi analüüs järeldusele, et harta artikkel 49 lg 3 nõuab, et Euroopa Liidu seadusandja poolt kehtestatavad sanktsioonimäärad ei oleks kõige välisemates piirides ebaproportsionaalsed kuriteo raskusega. Eelnev viitab, et P. Asp sisustab harta artikkel 49 lg-t 3 sarnaselt Euroopa Inimõiguste Kohtuga, kui viimane on hindamas karistuse ebaproportsionaalsust EIÕK artikli 3 võimaliku rikkumise valguses.⁸⁹

P. Aspiga sarnast seisukohta tundub jagavat ka A. M. Rodrigues, kes on samuti arvamisel, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et Euroopa Liidu seadusandja poolt abstraktselt kehtestatud karistus peab üksnes üldises mõttes olema piiritletud kuriteo raskusega.⁹⁰

Ka J. Dlugoszi hinnang toetub P. Aspi poolt väljendatud seisukohtadele. Ta sisustab karistuse relatiivse proportsionaalsuse olemusele vastavust olukorrana, kus kuriteo toimepannud isikule kohaldatakse karistust, mis on proportsionaalne isiku süü suuruse ning toimepandud kuriteo raskusega.⁹¹ Relatiivse proportsionaalsuse suhtelisust näeb J. Dlugoszi selles, et kuriteole kehtestatud sanktsiooniraam peab sobituma konkreetse sanktsioonisüsteemi karistuste kataloogi, s.o paiknema oma raskuselt konkreetse sanktsioonisüsteemi skaalal proportsionaalselt teiste sanktsioonisüsteemis sätestatud karistustega. Seega peab karistuse relatiivne proportsionaalsus tagama, et ühe sanktsioonisüsteemi raames oleksid karistused omavahel raskuse alusel diferentseeritud. Samas ei sea relatiivne proportsionaalsus tema hinnangul tingimusi sellele, millistele sanktsioonimäära ülempiiridele peaksid diferentseeritud karistused vastama. Viimati nimetatud tingimuse seab J. Dlugoszi hinnangul sanktsioonisüsteemile absoluutne proportsionaalsus. Seega nõuab karistuse absoluutne proportsionaalsus proportsionaalsust konkreetse kuriteo raskuse ja sellele kehtestatud maksimaalse sanktsioonimäära vahel.

Analüüsides, millist proportsionaalsuse põhimõtet sisaldab harta artikkel 49 lg 3, märgib J. Dlugosz sarnaselt P. Aspile, et relatiivset proportsionaalsust on võimalik hinnata üksnes konkreetse sanktsioonisüsteemi valguses.⁹² J. Dlugosz on seisukohal, et Euroopa Liidu tasandil

⁸⁸ *Ibidem*, lk-d 57-58.

⁸⁹ Vt täpsemalt magistr töö alapeatükist 2.4.

⁹⁰ Rodrigues, A. M. Fundamental rights and punishment: Is there an EU perspective? – *New Journal of European Criminal Law* 2019/10 (1), lk 24.

⁹¹ Dlugosz, J. The Principle of Proportionality in European Union Law as a Prerequisite for Penalization. – *Adam Mickiewicz University Law Review* 2017/7, lk 292.

⁹² *Ibidem*, lk-d 292-293.

puudub üks ühtne sanktsioonisüsteem ning selle asemel eksisteerivad Euroopa Liidu teise õiguse suhtes mitmed liikmesriikide sanktsioonisüsteemid, mis on üksteise suhtes eraldiseisvad ja erisugused. Seetõttu ei ole tema hinnangul põhjendatud, et harta artikkel 49 lg 3 sisaldaks nõuet, mille kohaselt peaks Euroopa Liidu seadusandja karistuse proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla tagamiseks tegema kindlaks iga siseriikliku sanktsioonisüsteemi karistuste kataloogid ja karistamiseskirjad, mis võimaldaks tagada relatiivse proportsionaalsuse kõikide liikmesriikide sanktsioonisüsteemides. J. Dlugoszi hinnangul toetab tema seesugust seisukohta ka asjaolu, et Euroopa Liidu õiguses ei ole määratletud kuritegude kategooriaid nende raskuste alusel, mille olemasolu võimaldaks kõikidel liikmesriikidel ühtse põhimõtte alusel sanktsiooniraame siseriiklikusse sanktsioonisüsteemi üle võtta ning mille alusel oleks võimalik kontrollida Euroopa Liidu seadusandja vastavust ka relatiivsele proportsionaalsusele.⁹³ Kuivõrd aga direktiivides minimaalsete maksimaalsete sanktsioonimäärade kehtestamine ei vii tulemuseni, kus eksisteeriks ühtne sidus kataloog, mis kohalduks kõikide liikmesriikide sanktsioonisüsteemidele, ei saa harta artikkel 49 lg 3 sisaldada relatiivse proportsionaalsuse põhimõtet.

Seega jõuab J. Dlugosz sarnaselt P. Aspiga oma analüüsi tulemusel järelduseni, et harta artikkel 49 lg 3 võiks seega sisaldada absoluutse proportsionaalsuse nõuet. Karistuse absoluutsest proportsionaalsusest tulenevat nõuet sisustab aga J. Dlugosz võrreldes P. Aspiga erinevalt. J. Dlugosz on seisukohal, et harta artikkel 49 lg 3 nõuab Euroopa Liidu seadusandjalt sanktsiooni maksimaalmäära kehtestamist selliselt, et sanktsiooni maksimaalmäär (kui karistuse raskus) oleks proportsionaalne vastava kuriteo raskusega. Seega, kui P. Aspi hinnangul sätestas absoluutse proportsionaalsuse põhimõtte harta artikkel 49 lg-le 3 tingimuse, et karistus ei tohi olla üldjoontes ilmselgelt ebaproportsionaalne, siis J. Dlugoszi hinnangul seab harta artikkel 49 lg 3 sellest nõudlikuma standardi, mille kohaselt ei tohi karistuse maksimaalne määr olla ebaproportsionaalne kuriteo raskusega. J. Dlugosz võtab küll seisukoha, et selline nõue seab Euroopa Liidu seadusandjale üksnes üldise raamistiku, millele viimase tegevus peab vastama.⁹⁴ Samas ei väljenda J. Dlugoszi erinevalt P. Aspist seisukohta, et selline ebaproportsionaalsus oleks tuvastatav üksnes erandlikel juhtumitel, mis viitab samuti ilmselgest ebaproportsionaalsusest kõrgemale proportsionaalsuse standardile.

D. van Zyl Smith ja A. Ashworth väljendavad aga eelkirjeldatust erinevat arvamust. Nende poolt juhitakse esmalt tähelepanu asjaolule, et harta artikkel 49 lg 3 on sõnastatud teistest

⁹³ *Ibidem*, lk 293.

⁹⁴ *Ibidem*, lk 294.

põhiseaduslikes ja rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtetest erinevalt.⁹⁵ Kuivõrd harta artikkel 49 lg 3 ei viita „jämedale“ ebaproportsionaalsusele, on nende hinnangul võimalik eeldada, et harta artikkel 49 lg 3 seab karistuse proportsionaalsuse põhimõttele nõudlikuma (kõrgema) standardi. Nad märgivad, et erinevus ebaproportsionaalsuse ja jämeda ebaproportsionaalsuse vahel on ebaproportsionaalsuse määr.⁹⁶ Seega ei ole van Zyl Smithi ja Ashworthi hinnangul võimalik harta artikkel 49 lg-t 3 sisustada selliselt, et see sätestab üksnes üldise nõude, et karistus ei tohi olla kuriteo suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalne. Van Zyl Smith ja Ashworth selgitavad, et karistuse raskust on võimalik kritiseerida nii relatiivse kui ka absoluutse proportsionaalsuse alusel.⁹⁷ Seejuures ei ole võimalik väita, et käsitusviis karistuse proportsionaalsusest on vaid kitsalt üks eelnimetatutest. Nende hinnangul on karistuse ebaproportsionaalseks pidamine nentimine, et karistuse raskus asub väljaspool normaalseid ja kogukonnas aktsepteeritavaid (relatiivse, absoluutse või nii relatiivse kui ka absoluutse proportsionaalsuse) piire. Nad on seisukohal, et kui absoluutse proportsionaalsuse alusel tehtavad hinnangud võivad erinevates sotsiaalsetes ja kultuurilistes kontekstides teatul määral erineda, siis relatiivne proportsionaalsus lubab (peaks lubama) rakendada karistuse proportsionaalsuse osas rohkem põhimõttelisemat lähenemist.

Van Zyl Smithi ja Ashworthi analüüsist järeldub, et vastupidiselt P. Aspi ja J. Dlugoszi seisukohale, võiks harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet sisustada just relatiivse proportsionaalsuse valguses ning seejuures ei saa harta artikkel 49 lg 3 eesmärgiks olla pelk nõue tagada, et karistused ei oleks kuritegude suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalsed. Ka E. Bakeri arvamuse kohaselt nõuab harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse mõte midagi enam kui vaid ilmselget ebaproportsionaalse karistuse keeldu.⁹⁸ Samas ei selgu van Zyl Smithi ja Ashworthi seisukohast, mil viisil nõuab harta artikkel 49 lg 3 relatiivse proportsionaalsusega arvestamist. Siinkirjutaja on arvamusel, et eelnimetatud autorid on relatiivse proportsionaalsuse nõuet mõelnud sellises tähenduses, mille kohaselt seab harta artikkel 49 lg 3 Euroopa Liidu seadusandjale nõude, et üksnes Euroopa Liidu õiguses kehtestatavad karistused peavad olema vastavuses relatiivse proportsionaalsusega. Teisisõnu peavad karistused, mida kehtestatakse Euroopa Liidu teisese õiguse alusel, moodustama kataloogi, milles paiknevad karistused proportsionaalses järjestuses

⁹⁵ Van Zyl Smith, D. Ashworth, A. Disproportionate Sentences as Human Rights Violations. – *Modern Law Review* 2004/67 (4), lk 542.

⁹⁶ *Ibidem*, lk 559.

⁹⁷ *Ibidem*, lk 559.

⁹⁸ Baker 2013 (viide 80), lk 269.

vastavalt nende raskustele. Kui van Zyl Smithi ja Ashworthi seisukohta tõlgendada selliselt, et harta artikkel 49 lg 3 sisaldab relatiivse proportsionaalsuse alusel nõuet, mille kohaselt peab Euroopa Liidu seadusandja tagama eelnimetatud põhimõttele vastavuse ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemide tasandil, siis oleks see vastuolus nende poolt väljendatud seisukohaga, mille kohaselt ei eelda relatiivne proportsionaalsus liikmesriikide sanktsioonisüsteemide erisustega täiel määral arvestamist. Järelikult pole põhjendatud järeldada, et van Zyl Smithi ja Ashworthi hinnangul peaks Euroopa Liidu seadusandja tagama karistuse vastavuse relatiivsele proportsionaalsusele ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemide tasandil.

Kogu eelkäsitletut arvesse võttes on käesoleva töö autor harta artikkel 49 lg 3 olemuse sisustamisel järgnevatel seisukohtadel. Esiteks on siinkirjutaja seisukohal, et harta artikkel 49 lg 3 seab karistuse proportsionaalsusele kõrgema nõude kui lihtsalt ilmselge (jämeda) ebaproportsionaalsuse välistamise. Nagu käesoleva alapeatüki alguses viidatud, on harta artikkel 49 lg 3 ELL artiklis 5 sätestatud üldise proportsionaalsuse põhimõtte konkreetne väljendus. Seetõttu peab harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte vastama igal juhul üldise proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele. Eelnev tähendab, et Euroopa Liidu direktiivides kehtestatav karistuse minimaalne maksimummäär peab harta artiklis 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt olema vähim võimalik määr, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Ilmselge ebaproportsionaalsuse välistamise nõue ei sisalda tingimust, mille kohaselt oleks välistatud sellise miinimum maksimaalmäära kehtestamine, mis saavutaks küll eesmärgi, kuid millist eesmärki oleks võimalik saavutada ka madalama miinimum maksimaalmääraga. Arvestades vangistuse kui *ultima ratio* meetme olemust, seaks eelnev standard sanktsioonimäärade kehtestamisel karistuste proportsionaalsusele liiga madala nõude. Eelnevast johtuvalt on võimalik lähtuda seisukohast, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisaldab vähemalt nõuet, mille kohaselt ei ole võimalik eesmärke saavutada muu (sh karistusõigusliku) meetme kui vangistuse kaudu ning seejuures kehtestatakse vangistusele selline minimaalne maksimummäär, millest väiksema määra kaudu ei ole võimalik vastavaid eesmärke saavutada.

Teiseks tuleb siinkirjutaja arvamusel jõuda järelduseni, mille kohaselt puudub tõsikindel alus väitmaks, et harta artikkel 49 lg 3 sisaldaks nõuet, mille kohaselt peaks Euroopa Liidu seadusandja tagama, et Euroopa Liidu direktiivides kehtestatavad karistuste minimaalsed maksimaalmäärad vastaksid liikmesriikide sanktsioonisüsteemides relatiivse ja/või absoluutse proportsionaalsuse põhimõttele. Eelkäsitletud õiguskirjanduses avaldatud seisukohtadest

nähtub, et see ei ole eelkõige võimalik juba tulenevalt asjaolust, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemid on erinevad, mistõttu on Euroopa Liidu seadusandjal võimatu kehtestada konkreetsele kuriteoliigile karistus, mis sobituks iga liikmesriigi sanktsioonisüsteemi. J. Dlugosz tõi seejuures välja, et eelnev tuleneb muu hulgas ka asjaolust, et Euroopa Liidu tasandil ei ole määratletud kuritegude kategooriad nende raskuste alusel.

Magistritöö autor ei vaidle vastu asjaolule, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemid on üksteise suhtes erinevad, kuid on arvamisel, et sellele asjaolule tuginev seisukoht ei ole lõpuni veenev. Õigusteadlased on oma seisukohtade esitamisel lähtunud eeldusest, et Euroopa Liidu tasandil on võimalik vangistusmäära piiritletult kehtestada üksnes konkreetse minimaalse maksimaalse aastate arvuna. Seega on õigusteadlased harta artikkel 49 lg-t 3 sisustamisel lähtunud sellest, millisel viisil on Euroopa Liidu seadusandja sanktsiooniraame seni kehtestanud. Nende poolt esitatud analüüsis ei ole arvestatud asjaoluga, et piiritletud sanktsioonimäära oleks võimalik kehtestada ka kahetasandiliselt. Juhul kui Euroopa Liit kehtestaks kuriteo raskusastmetele kategooriad,⁹⁹ millele vastav sanktsioonimäär sõltuks liikmesriigi siseriiklikus sanktsioonisüsteemis vastavale kategooriale kehtestatud sanktsioonimäärast, oleks Euroopa Liidul potentsiaalselt võimalik tagada, et Euroopa Liidu õiguses piiritletud sanktsioonimäär vastaks relatiivsele ja absoluutsele proportsionaalsusele ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemide tasandil.

Sellisel juhul langeks ära seni õiguskirjanduses esitatud vastuväide, mille kohaselt takistab liikmesriikide sanktsioonisüsteemide erinevus Euroopa Liidu seadusandjal relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse tagamist ka siseriiklikul tasandil. Siinkirjutaja jaoks jääb seega küsitavaks, kas harta artikli sisustamine peaks sõltuma sellest, milline on Euroopa Liidu seadusandja senine praktika sanktsiooniraamide kehtestamisel. Eelnevale jaatava vastuse andmiseks lõpuni veenvat põhjendust siinkirjutaja ei näe. Seega jääb lahtiseks küsimus, kas harta artikkel 49 lg-t 3 oleks võimalik sisustada selliselt, et Euroopa Liidu seadusandjal on kohustus tagada Euroopa Liidu õigusega kehtestatava sanktsiooni proportsionaalsus ka siseriiklikus sanktsioonisüsteemis.

Küll aga on siinkirjutaja seisukohal, et Euroopa Liidu seadusandja poolt peab olema tagatud Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud sanktsioonide omavaheline proportsionaalsus

⁹⁹ Vt ka Euroopa Nõukogu 27.05.2002 kohtumise resultaati, milles märgitakse, et Euroopa Nõukogu poolt luuakse süsteem, mille kohaselt jaotatakse Euroopa Liidu õiguses kehtestatavad karistused nende vangistusmäärade alusel nelja kategooriasse. – 27.05.2002 Euroopa Nõukogu kohtumise resultaat. – <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/1304.pdf> (28.04.2021).

Euroopa Liidu tasandil ning seda nii relatiivse kui ka absoluutse proportsionaalsuse nõudeid järgides. Magistritöö autor ei vaidle vastu õiguskirjanduses väljatoodud asjaolule, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemidest ei moodustu Euroopa Liidu tasandil ühist sanktsioonisüsteemi tulenevalt nende vahelistest erinevustest. Samas on siinkirjutaja hinnangul võimalik jõuda järeldusele, et kuriteoliikidele Euroopa Liidu teiseses õiguses juba kehtestatud ja tulevikus kehtestatavad sanktsiooniraamid moodustavad Euroopa Liidu tasandil omaette sanktsioonisüsteemi. Teisisõnu peab Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud kuriteoliikidest ning sanktsiooniraamidest moodustuma sanktsioonisüsteem, kus vastavad kuriteoliigid ja karistused on üksteise suhtes raskuse alusel diferentseeritavad.

Kokkuvõtvalt on siinkirjutaja arvamisel, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte kohustab Euroopa Liidu seadusandjat minimaalselt tagama, et direktiividega taotletavaid eesmärke ei oleks võimalik saavutada muu (sh karistusõigusliku) meetme kui vangistuse kaudu ning seejuures kehtestatakse vangistusele selline minimaalne maksimummäär, millest väiksema määra kaudu ei ole võimalik vastavaid eesmärke saavutada. Samuti peab Euroopa Liidu seadusandja Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatavate kuriteoliikide ning nende sanktsiooniraamide kaudu Euroopa Liidu tasandil tekkiva sanktsioonisüsteemi tõttu tagama, et kuriteoliikidele kehtestatavad minimaalsed maksimummäärad vastaksid Euroopa Liidu tasandil karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse põhimõttele.

2.3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine Euroopa Kohtu kohtupraktika alusel

Euroopa Kohus on väljakujunenud kohtupraktika põhjal selgitanud, et proportsionaalsuse põhimõte kuulub Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete hulka.¹⁰⁰ Nagu eelnevas alapeatükis väljatoodud, „[nõuab üldine p]roportsionaalsuse põhimõte [...] väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, et Euroopa Liidu institutsioonide aktid oleksid vastava regulatsiooniga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seotud eesmärkidega.“¹⁰¹

¹⁰⁰ EKo C-539/10 P, *Stichting Al-Aqsa versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Madalmaade Kuningriik versus Stichting Al-Aqsa*. ECLI:EU:C:2012:711, p 122.

¹⁰¹ C-358/14, *Poola*, p 78.

Samuti on Euroopa Kohus alates nn. Kreeka maisi lahendist järjepidevalt rõhutanud, et karistused peavad oma olemuselt vastama nõ triaadile – olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.¹⁰² Euroopa Kohtu kohtujurist W. van Gerven on samas kohtuasjas oma ettepanekus selgitanud, et karistuse proportsionaalsus ja hoiatavus tähendavad, et karistused peavad olema piisavalt, kuid mitte ülemäära rangelt, taotletavate eesmärkidega arvestavad.¹⁰³ Kohtujurist J. Kokott on selgitanud, et karistus on proportsionaalne juhul, kui sellega saab saavutada ette nähtud õiguspäraseid eesmärgid (seega eelkõige karistuse tõhususe ja hoiatavuse) ja kui see on lisaks eelnevale ka vajalik.¹⁰⁴ Kohtujurist E. Sharpston on selgitanud, et karistuse proportsionaalsusele hinnangu andmisel tuleb kindlaks määrata kaitse tase, mida liikmesriik seoses tuvastatud riski tasemega soovib saavutada.¹⁰⁵ Seejuures märgib ta, et valides, milliseid meetmeid kohaldada, on vaja hinnata, kui suures ulatuses on tajutav risk juba ohjatud ja milline osa soovitud kaitse tasemest on juba varem tagatud teiste meetmetega (sealhulgas nendega, mis põhinevad liidu teistel õigusaktidel). Elik, kas on olemas teisi võimalikke, kuid vähem piiravaid vahendeid sama kaitsetaseme saavutamiseks.

Alljärgnevalt analüüsitakse aga Euroopa Kohtu kohtupraktikat kitsamalt harta artikkel 49 lg 3 valguses, et anda hinnang sellele, milliseid täiendavaid tingimusi seab eelnimetatud säte konkreetselt karistuse proportsionaalsusele. Kuivõrd Euroopa Kohus ei ole harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisustamise osas selget ja ammendavat seisukohta võtnud, tuginetakse alljärgneva analüüsi käigus valdavalt kohtujuristide ettepanekutes väljatoodud aspektidele.

Kohtujurist M. Bobek on oma ettepanekus selgitanud, et karistuse proportsionaalsusel on kaks tasandit: esiteks peab kohaldatav karistus olema proportsionaalne toimepandud rikkumise raskusastmega¹⁰⁶ ning teiseks tuleb karistuse kohaldamisel arvesse võtta iga juhtumi

¹⁰² EKo C-68/88, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik*. ECLI:EU:C:1989:339, p 24.

¹⁰³ EKo C-68/88, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik*. ECLI:EU:C:1989:609, kohtujurist W. van Gerveni ettepanek, p 8.

¹⁰⁴ EKo C-387/02, *Silvio Berlusconi (C-387/02), Sergio Adelchi (C-391/02) ja Marcello Dell'Utri jt (C-403/02) versus Tribunale di Milano (C-387/02 ja C-403/02) ja Corte d'appello di Lecce (C-391/02) (Itaalia)*. ECLI:EU:C:2004:624, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 90.

¹⁰⁵ EKo C-235/14, *Safe Interenvios, SA versus Liberbank, SA jt*. ECLI:EU:C:2015:530, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 128.

¹⁰⁶ Ka õiguskirjanduses on leitud, et esimesel tasandil eeldab proportsionaalsuse põhimõtte seda, et seadusandja peab süüteo kriminaliseerimisel ning sanktsiooni kehtestamisel arvestama karistusmäära proportsionaalsusega – vt näiteks Klip, A. *European Criminal Law*. 3rd edition. Cambridge: Intersentia 2016, lk 364.

konkreetsed asjaolusid.¹⁰⁷ Seejuures ei ole harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud proportsionaalsuse nõuet võimalik tõlgendada selliselt, et see ei hõlma karistuste seadusandlikku määratlemist, vaid otse vastupidi – seadusandjal on olemuslik eesõigus mitte üksnes ette näha, mis on õigusvastane, vaid näha üldiselt ette ka karistusmäärad iga õigusrikkumise eest.¹⁰⁸ Seega on üldine seadusandlik proportsionaalsus ja individuaalne proportsionaalsus karistuse kohaldamisel teatavas mõttes omavahel ühendatud anumad. Mida rohkem on esimest, seda vähem on vaja teist, ning vastupidi.¹⁰⁹ Ka Euroopa Kohus on kitsalt karistuse proportsionaalsuse põhimõtet sisustades selgitanud, et proportsionaalsuse põhimõte eeldab eelkõige seda, et karistus on mõistlik, st vastab kuriteo raskusele.¹¹⁰

Seega nähtub, et karistuse proportsionaalsuse hindamisel tuleb eristada kuriteokoosseisu raskusastet ning konkreetse toimepandud kuriteo tehiolusid, sh isiku süüd ning teda iseloomustavaid andmeid. Seejuures eeldab karistuse raskuse kõrvutamine kuriteo raskusastmega skaalat, millel on kuriteod raskuse alusel diferentseeritud, sest vastasel juhul ei oleks võimalik konkreetsele kuriteole raskusastet omistada. Samuti nähtub ettepanekust, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte tagamisel on lisaks kohtule tähtsus ka seadusandjal. Sealjuures täidab esmajärjekorras oma rolli seadusandja, kes peab (esimesel tasandil) tagama, et kuritegudele karistuste kehtestamisel järgitaks karistuse proportsionaalsuse põhimõtet. Järelikult eeldab isikule proportsionaalse karistuse kohaldamine eos ka seda, et sanktsiooniraam, mida kohus isiku suhtes kohaldama asub, vastab materiaalõiguse tasandil (sanktsioonisüsteemis) karistuse proportsionaalsuse põhimõttele. Eelnev tähendab omakorda, et materiaalõiguses vastavale kuriteoliigile kehtestatud sanktsiooniraam peab olema proportsionaalne võrreldes teistele kuritegudele samas sanktsioonisüsteemis sätestatud sanktsiooniraamidega.

Eelkäsitletud seisukohta väljendavad oma ettepanekutes ka kohtujuristid M. C. Sánchez-Bordona, M. Wathelet ja M. Szpunar. M. C. Sánchez-Bordona hinnangul peab selleks, et konkreetse karistuse raskusaste vastaks oma eesmärgile (mh selle hoiatusvõimele), proportsionaalsuse põhimõttele vastama kogu sanktsioonisüsteem.¹¹¹ M. Wathelet on harta

¹⁰⁷ EKo C-384/17, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N versus Budapest Rendőrfőkapitánya*. ECLI:EU:C:2018:494, kohtujurist M. Bobeki ettepanek, p 42.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p 43.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p 44.

¹¹⁰ EKo C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor versus TM jt*. ECLI:EU:C:2020:458, p 67.

¹¹¹ EKo C-537/16, *Garlsson Real Estate SA versus Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*. ECLI:EU:C:2017:668, kohtujurist M. C. Sánchez-Bordona ettepanek, p 79.

artikkel 49 lg-ga 3 seoses täheldanud, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine ei luba tekkida olukorral, kus sanktsioonisüsteemis karistatakse erinevate raskusastmetega rikkumisi sarnaste karistustega.¹¹² M. Szpunari hinnangul peab karistusmäär kajastama asjaolusid, miks vastav tegu on karistatav, elik karistusraamid peavad arvestama kuriteo raskusega.¹¹³ Samuti peab kohtujurist E. Sharpstoni hinnangul karistuse rangus vastama konkreetse rikkumise raskusele ning seejuures lasub seadusandjal kohustus järgida karistuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele ka siis, kui karistuse kehtestamisega lähtutakse peamiselt vaid eesmärgist tagada ühiskonnas selle hoiatav mõju.¹¹⁴

Eeltoodule tuginedes on võimalik jõuda järelduseni, et harta artikkel 49 lg-st 3 tulenev karistuse proportsionaalsuse põhimõtte eeldab, et Euroopa Liidu seadusandja peab tagama, et Euroopa Liidu õiguses kuritegudele kehtestatavad sanktsiooniraamid oleksid üksteise suhtes proportsionaalsed. Seejuures peab sanktsioonimäär kajastama ka konkreetse kuriteoliigi kui õigushüve vastu suunatud ründe raskusastet ning tulenevalt asjaolust, et kuriteod paiknevad oma raskuse alusel diferentseeritud skaalal, ka sanktsioonisüsteemi üldist raskustaset. Selgusetuks jääb, millisel tasandil tuleb karistuse proportsionaalsus tagada: kas harta artikkel 49 lg 3 kehtestab Euroopa Liidu seadusandjale kohustuse tagada proportsionaalsus vaid Euroopa Liidu tasandil kehtestatud kuriteoliikide ja sanktsiooniraamide vahel või tuleb proportsionaalsus tagada ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemide suhtes?

Kohtujurist J. Mazáki ettepanekut analüüsides ei ole nõutav, et Euroopa Liidu seadusandja oleks kohustatud tagama karistuse proportsionaalsuse põhimõtte järgimise ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemide suhtes. Eelnevat on ta põhistanud liikmesriikide sanktsioonisüsteemide erinevusega, sarnaselt eelmises alapeatükis analüüsitud õiguskirjandusele. J. Mazák selgitab, et kriminaalõigus eristub muudest õigusvaldkondadest, sest karistus kui sotsiaalse kontrolli kõige rangema ja hoiatavama vahendi kasutamine piiritleb kogukonnas talutava käitumise välispiirid.¹¹⁵ Seega kaitstakse kriminaalõigusega selliseid väärtusi, mida peetakse kogukonna poolt kõige tähtsamaks. Järelikult kajastavad kriminaalkaristused kogukonna ühtse tahte

¹¹² EKo C-613/13, *Euroopa Komisjon versus Koralle Sanitärprodukte GmbH jt.* ECLI:EU:C:2015:785, kohtujurist M. Watheleti ettepanek, p 221.

¹¹³ EKo C-579/13, *P ja S versus Commissie Sociale Zekerheid Breda ja College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen.* ECLI:EU:C:2015:39, kohtujutist M. Szpunari ettepanek, p 104.

¹¹⁴ EKo C-60/12, *Marián Baláz versus Vrchní soud v Praze.* ECLI:EU:C:2013:485, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 63.

¹¹⁵ EKo C-440/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Liidu Nõukogu.* ECLI:EU:C:2007:393, kohtujurist J. Mazaki ettepanek, p 67.

väljendusena erilist sotsiaalset taunimisväärsust ning on võrreldes halduskaristustega kvalitatiivselt erineva väärtusega. Seetõttu väljendab kriminaalõigus teiste õigusvaldkondadega võrreldes tugevamalt konkreetse kogukonna kultuurilist, moraalset, finantsilist ja muud liiki hoiakuid ning on eriti tundlik sotsiaalsete arengute suhtes.¹¹⁶ Eeltoodu tõttu on kriminaalõigust keeruline käsitleda üldiselt ning ilma konkreetse liikmesriigi varjundita.¹¹⁷ Samuti on kohtujurist E. Sharpston selgitanud, et Euroopa Liidu siseselt erinev keskmine sissetulek on tekitanud olukorra, kus ühe liikmesriigi kodaniku jaoks sobiv rahaträhv võib kujutada endast teise liikmesriigi kodaniku jaoks ranget ja ebaproportsionaalset karistust.¹¹⁸ Seega oleks Euroopa Liidu seadusandjal keeruline tagada, et üks kehtestatud sanktsioonimäär suudaks olla proportsionaalne kõikide liikmesriikide sanktsionisüsteemides.

Samas on Euroopa Kohus leidnud, et Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud sanktsiooniraamide süsteem peab ka liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras tagama direktiivist tulenevate õiguste tegeliku ja tõhusa kaitse.¹¹⁹ Sellise kaitse tagamine tähendab, et direktiiviga ülevõetav sanktsioonimäär peab liikmesriigi sanktsionisüsteemi proportsionaalselt sobituma. Eelnevast ei ole aga võimalik teha järeldust selle kohta, nagu oleks Euroopa Liidu seadusandja kohustus tagada, et Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud sanktsiooniraam liikmesriigi sanktsionisüsteemi sobituks. Samuti pole võimalik teha järeldust selle kohta, et Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud sanktsiooniraami sobitumine siseriiklikusse sanktsionisüsteemi tuleneks just ja ainuüksi harta artikkel 49 lg-st 3.

Kohtujurist J. Kokott on märkinud, et karistuse proportsionaalsuse põhimõttega ei ole kooskõlas olukord, kus liikmesriik kehtestab Euroopa Liidu direktiivi alusel direktiivis sätestatud sanktsiooniraami minimaalsest maksimummäärast ebaproportsionaalselt raskemaid karistusi, sest selliselt õõnestaksid liikmesriigid Euroopa Liidu asjaomaste õigusnormide eesmärgi.¹²⁰ Teisest küljest on Euroopa Kohus leidnud, et üldist proportsionaalsuse põhimõtet ei rikuta, kui Euroopa Liidu seadusandja ei ole võtnud arvesse konkreetse liikmesriigi eripära,

¹¹⁶ *Ibidem*, p 68.

¹¹⁷ *Ibidem*, p 69.

¹¹⁸ C-60/12, *Marián*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 88.

¹¹⁹ EKo C-81/12, *Asociația Accept versus Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*. ECLI:EU:C:2013:275, p 63.

¹²⁰ EKo C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft. versus Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*. ECLI:EU:C:2017:136, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 72.

s.o asjaolu, et konkreetse riigi suhtes ei pruugi rakendatav meede proportsionaalsuse põhimõttele vastata.¹²¹

Võttes kokku eelkäsitletu, tuleb Euroopa Liidu seadusandjal minimaalselt tagada karistuse kui Euroopa Liidu õiguses kehtestatava meetme üldine proportsionaalsus, mille kohaselt peab karistus olema direktiividega taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv ning sellise karistusega võrreldes ei tohi eksisteerida meedet, mis oleks eesmärgi saavutamiseks kriminaalmenetluse subjekti suhtes vähem piiravam. Samas nähtub mitmetes kohtuasjades erinevate kohtujuristide poolt esitatud ettepanekutest, et harta artikkel 49 lg 3 sätestab karistuse proportsionaalsusele üldisest proportsionaalsuse nõudest kõrgema standardi. Seega lisaks eelnimetatud üldisest proportsionaalsuse standardist tulenevatele nõuetele, peab Euroopa Liidu direktiivides kehtestatav sanktsiooniraam vastama ka relatiivsele ja absoluutsele proportsionaalsusele Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud kuriteoliikidest ja sanktsiooniraamidest moodustuvas sanktsionisüsteemis.

Seejuures ei ole võimalik teha järeldust, et Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt nõuaks harta artikkel 49 lg 3 iseseisvalt, et Euroopa Liidu seadusandjal tuleks sanktsioonimäärade kehtestamisel tagada nende proportsionaalsus ka liikmesriikide sanktsionisüsteemides.

2.4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika alusel

ELL artikkel 6 lg 3 kohaselt on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK)¹²² tagatud põhiõigused Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted,¹²³ kusjuures võrreldes teiste inimõiguste kaitset puudutavate rahvusvaheliste õigusaktidega on EIÕK-l eriline tähendus.¹²⁴ Harta artikkel 52 lg 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, tähendus ja ulatus samad, mis on neile EIÕK-ga ette nähtud. Harta selgituste kohaselt peab seadusandja sellistele õigustele piiranguid seades järgima neidsamu norme, mis on kehtestatud nii EIÕK-s kui ka selle juurde kuuluvates protokollides. Seejuures ei ole hartaga tagatud õiguste tähendus ja ulatus kindlaks määratud mitte üksnes EIÕK

¹²¹ EKo C-508/14, *Eesti Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*. ECLI:EU:C:2015:403, p 39.

¹²² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

¹²³ Vt ka näiteks EKo C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd versus Stephen Grogan jt*. ECLI:EU:C:1991:378, p 31.

¹²⁴ EKo C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt versus Conseil des ministres*. ECLI:EU:C:2007:383, p 29.

sõnastuse, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgendava kohtupraktikaga. Asjaolu, et Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika omab tähtsust ka Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisel, nähtub ka Euroopa Kohtu kohtupraktikast.¹²⁵ Eeltoodule tuginedes ei tohi hartaga tagatavate õiguste kaitse olla mingil juhul madalam EIÕK-ga tagatud kaitse tasemest: teisisõnu on EIÕK-ga tagatud põhiõigused ja -vabadused Euroopa Liidu minimaalseks põhiõiguste ja -vabaduste standardiks.¹²⁶

Nagu varasemalt täheldatud, ei kattu harta artikkel 49 lg 3 sõnastuslikult ühegi EIÕK artikli tekstiga. Ka harta selgitustes ei ole välja toodud, et harta artikkel 49 lg-l 3 oleks mõne EIÕK konventsiooni artikliga sama tähendus ja sama või laiem ulatus, ehkki mitmete teiste harta artiklite osas on vastav võrdlus esitatud. Käesoleva töö autori hinnangul ei välista aga eelnev, et harta artikkel 49 lg-ga 3 tagatavat miinimumstandardit ei oleks võimalik sisustada läbi Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, mis sätestab nõuded karistuste proportsionaalsusele. Seega, juhul kui Euroopa Inimõiguste Kohus on oma kohtupraktikas sätestanud nõudeid karistuse proportsionaalsusele, millise põhimõtte järgimise kohustus on tagatud põhiõigusena ka hartas, tuleb Euroopa Liidul tagada sellistele nõuetele vastavus olenemata asjaolust, kas EIÕK-s sõnastuslikult harta artikkel 49 lg-le 3 vastav artikkel leidub. Eelnevat seisukohta toetab ka harta artikkel 52 lg 3 teine lause, mille kohaselt ei takista EIÕK-s sätestatud õigused Euroopa Liidu õigusega ulatuslikuma kaitse kehtestamist.¹²⁷ Samuti on harta artikkel 49 lg 3 sisustamist läbi EIÕK artikli 3 võimalikuks pidanud ka Euroopa Kohtu kohtujurist E. Sharpston.¹²⁸ Seega ole välistatud, et harta sisaldab oma artiklites konkreetse väljendusena selliseid põhimõtteid, mis ei ole küll sõnaselgelt väljendatud, kuid sisalduvad olemuslikult mõnes EIÕK artiklis. Seejuures ei saa vaidlust olla selles, et sarnaselt Euroopa Kohtule lähtub oma seisukohtade kujundamisel proportsionaalsuse põhimõttest ka Euroopa Inimõiguste Kohus.¹²⁹

Karistuse (eba)proportsionaalsust on Euroopa Inimõiguste Kohus hinnanud EIÕK artikli 3 võimaliku rikkumise tuvastamise raames. EIÕK artikkel 3 sätestab, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Juba 1989. aastal selgitas Euroopa

¹²⁵ Vt näiteks EKo C-344/08, *Sąd Rejonowy w Kościanie (Poola) versus Tomasz Rubachi*. ECLI:EU:C:2009:482, p 31.

¹²⁶ Herlin-Karnell, E. Constitutional Principles in the EU Area of Freedom, Security and Justice. – Acosta, D. Murphy, C. (koost.). EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm. Oxford: Hart Publishing 2014, lk 49.

¹²⁷ Vt ka Baker 2013 (viide 80), lk-d 269-270.

¹²⁸ EKo C-396/11, *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța versus Ciprian Vasile Radu*. ECLI:EU:C:2012:648, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 103.

¹²⁹ Harbo, T.-I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. – European Law Journal 2010/16 (2), lk 158.

Inimõiguste Kohus, et kuriteo raskuse suhtes ebaproportsionaalne karistus on üks näide tegurist, mille alusel on võimalik tuvastada EIÕK artiklis 3 sätestatud põhiõiguse rikkumine.¹³⁰ Hilisemas kohtupraktikas on Euroopa Inimõiguste Kohus hinnanud konkreetsemalt, kas ja mis tingimustel võiks lepinguriigi poolt jämedalt ebaproportsionaalsete karistuste kehtestamine olla käsitatav EIÕK artikli 3 rikkumisena.¹³¹ Euroopa Inimõiguste Kohus peab võimalikuks, et jämedalt ebaproportsionaalne karistus võib olla käsitatav EIÕK artikli 3 rikkumisena, kuid see on võimalik üksnes harukordsetel ja ainulaadsetel juhtumitel.¹³² Seega allub karistuse jämeda ebaproportsionaalsuse tuvastamine rangele kontrollile.

Seni on Euroopa Inimõiguste Kohus karistuse jämeda ebaproportsionaalsuse osas võtnud seisukoha üksnes eluaegsele vangistusele kehtestatud tingimusi hinnates. Eluaegset vangistust kui sellist Euroopa Inimõiguste Kohus EIÕK artiklit 3 rikkuvaks ei pea,¹³³ sest eriti raskete kuritegude (näiteks mõrva) suhtes on võimalik pidada eluaegset vangistust proportsionaalseks toimepandud kuriteoga.¹³⁴ Eluaegne vangistus võib EIÕK artiklit 3 rikkuvaks muutuda juhul, kui eluaegsel vangil puudub igasugune väljavaade vanglakaristusest vabaneda.¹³⁵ Sellisel juhul võetakse eluaegselt vangilt võimalus vabaneda karistuse kandmisest ka olukorras, kus eluaegse vangistuse kandmist ei õigusta enam mitte ükski sanktsiooniõiguslik eesmärk.¹³⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoha järgi nõuab aga karistuse proportsionaalsuse põhimõte, et eluaegset vanglakaristust teenivatele vangidele antakse võimalus rehabilitatsiooniks ning väljavaade vangistusest vabanemiseks, juhul kui vangistuse jooksul on suudetud saavutada isiku rehabiliteerimine.¹³⁷ Seega olukorras, kus eluaegset vangistus on võimalik vähendada nii *de facto* kui ka *de iure*, elik eluaegsel vangil eksisteerib üleüldine võimalus vangistusest ennetähtaegselt vabaneda ning samuti tegelik võimalus esitada vastavasisuline taotlus

¹³⁰ EIKo 14038/88. *Soering vs. Ühendkuningriigid*, p 104.

¹³¹ Vt näiteks EIKo (neljas koda) 66069/09, 130/10 ja 3896/10. *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid*, p 87.

¹³² Vt näiteks EIKo (suurkoda) 66069/09, 130/10 ja 3896/10. *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid*, p 102.

¹³³ *Ibidem*, p-d 88 ja 108.

¹³⁴ EIKo 57592/08. *Hutchinson vs. Ühendkuningriigid*, p 42.

¹³⁵ Vt EIKo 21906/04. *Kafkaris vs. Küpros*, p-d 97-98.

¹³⁶ *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid* (suurkoda), p-d 110-112, 114 ja 119.

¹³⁷ *Ibidem*, p 114.

ennetähtaegseks vabastamiseks,¹³⁸ ei saa tekkida küsimust EIÕK artiklis 3 sätestatud põhiõiguse rikkumisest.¹³⁹

Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus selgitanud, et tema pädevuses ei ole avaldada arvamust, milline on sobiv (proportsionaalne) vangistusmäär või muu karistus konkreetse kuriteo jaoks¹⁴⁰ ning möönnud, et aktsepteeritav on tõsiasi, et riigiti esineb sageli vangistusmäärade suhtes erinevusi isegi samaväärsete kuritegude osas.¹⁴¹ Eelnevast johtuvalt ei saa ka ühestki Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendist tuleneda üksikasjalikke suuniseid, mille alusel kuriteole sätestatud konkreetseid sanktsiooniraame kitsaste nõuete kaudu proportsionaalsuse põhimõtte alusel hinnata. Küll aga on Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik P. de Albuquerque oma osalises eriarvamusel välja toonud, et kuivõrd vangistus saab olla riigi jaoks vaid *ultima ratio* meede, millega oma kodanike vabadusse sekkuda, tuleb sellist meedet kasutada proportsioonis toimepandud kuriteo raskusega.¹⁴² Seetõttu peab ta kuriteo raskust, isiku süü suuruse kõrval, üheks karistuse proportsionaalsuse piiriks, millele peab mistahes karistuse kalibreerimine vastama.

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse põhjal on võimalik jõuda järelduseni, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte esitab Euroopa Liidu seadusandjale minimaalselt harta artikkel 51 lg-st 1 ja artikkel 52 lg-st 3, EIÕK artiklist 3 ning Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast nõude, et Euroopa Liidu teiseses õiguses sätestatavad sanktsiooniraamid ei tohi olla kuriteo suhtes jämedalt ebaproportsionaalsed. Seejuures on karistus kuriteo suhtes Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale tuginedes jämedalt ebaproportsionaalne, kui selle tulemusena karistatakse isikut ebainimlikult. Ebainimliku karistamisena on käsitatav olukord, kus materiaalõiguses sätestatud vangistusmäär ei võimalda arvestada sanktsiooniõiguslike eesmärkidega. Seega on karistus jämedalt ebaproportsionaalne, kui kuriteole kohaldatavat sanktsioonimäära ei ole võimalik vähendada tulenevalt asjaolust, et edasine karistuse kohaldamine ei teeni enam ühtegi sanktsiooniõiguslikku eesmärki. Sellise raskusega ebaproportsionaalsust on aga võimalik tuvastada üksnes harukordsetel ja ainulaadsetel juhtumitel.

¹³⁸ *Hutchinson vs. Ühendkuningriigid*, p 42.

¹³⁹ *Kafkaris vs. Küpros*, p 98. Samade põhimõtete juurde on EIK jäänud läbi aastate: vt ka *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid* (suurkoda), p 108; EIKo 10511/10. *Murray vs. Madalmaad*, p 99.

¹⁴⁰ EIKo 247724/94. *T. vs. Ühendkuningriigid*, p 117.

¹⁴¹ EIKo 24027/07. *Babar Ahmad jt vs. Ühendkuningriigid*, p 238.

¹⁴² EIKo 24069/03, 197/04, 6201/06 ja 10464/07. *Öcalan vs. Türgi (nr 2)(väljavõtte)*, P. de Albuquerque osaline eriarvamus, p 9.

2.5. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg 3 sisustamine liikmesriikide ühesuguste põhiseaduslike tavade alusel

Harta artikkel 52 lg 4 kohaselt tõlgendatakse hartaga tunnustatud õigusi, nii nagu need tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, kooskõlas nimetatud tavadega. Sama rõhutatakse ka harta preambulas, mille kohaselt kinnitatakse hartaga õigusi, mis tulenevad muu hulgas liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, ning samuti ELTL 1. deklaratsioonist,¹⁴³ mille kohaselt kinnitatakse hartaga põhiõigusi selliselt, nagu need tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest. Harta selgituste kohaselt on artikli 52 eesmärk kehtestada muu hulgas harta õiguste ja põhimõtete tõlgenduseeskirjad. Harta selgituste kohaselt põhineb harta artikkel 52 lg-s 4 sätestatud tõlgendamisreegel ELL artikkel 6 lg 3 sõnastusel, mille kohaselt on liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted. Samuti võetakse harta selgituste kohaselt üldiste põhiseaduslike tavade tõlgendamisel arvesse ka Euroopa Kohtu seisukohta.

Harta artikkel 49 lg 3 kohta käivate selgituste kohaselt väljendatakse vastava sättega karistuse ja kuriteo vahelise proportsionaalsuse üldpõhimõtet, mis on sätestatud liikmesriikide ühesuguste põhiseaduslike tavadega. Eelnev viitab, et kõikides liikmesriikides eksisteerib ühesugune põhiseaduslik tava, mille kohaselt peavad karistused olema kuriteo suhtes proportsionaalsed. Sellise üldpõhimõtte (tava) sisu harta ega selle selgitused täpsemalt ei ava. Harta olemusest tulenevalt kodifitseeritakse selles minimaalsed põhiõigused, mida Euroopa Liidu institutsioonid, organid ja asutused, ning teatud juhtudel ka liikmesriigid, peavad tegutsedes tagama (harta artikkel 51 lg 1), mistõttu ei ole tõlgendamisreeglite kaudu võimalik hartas *expressis verbis* väljendatud põhiõigusi kitsendavalt tõlgendada. Järelikult ja seetõttu on käesoleva töö autor arvamisel, et liikmesriikide ühiste põhiseaduslike tavade kaudu on võimalik hartat tõlgendada üksnes laiendavalt.

Euroopa Kohus on kinnitanud, et tugineb põhiõiguste järgimise tagamisel lisaks inimõiguste kaitset puudutavatele rahvusvahelistele õigusaktidele ka liikmesriikide ühesugustele põhiseaduslikele tavadele.¹⁴⁴ Kui põhimõte kuulub liikmesriikide ühiste põhiseaduslike tavade

¹⁴³ Euroopa Liidu toimimise leping. 1. Deklaratsioon Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta. – ELT C 202, lk 337.

¹⁴⁴ Vt näiteks EKo C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt versus Conseil des ministres*. ECLI:EU:C:2007:383, p 29.

hulka, tuleb vastavat põhimõtet käsitada osana ühenduse õiguse üldpõhimõtetest.¹⁴⁵ Rõhutamist vajab sõnakasutus „ühesugustele“, sest tõlgendusreeglit ei ole võimalik tuvastada üksnes ühe liikmesriigi põhiseaduslikust tavast.¹⁴⁶ Kusjuures Euroopa Kohtu varasemale praktikale tuginedes jääb O. Pollicino ka 2018. aastal eeltoodud Euroopa Kohtu seisukohtadest vastandlikule seisukohale, leides, et Euroopa Kohtul puudub kohustus olla kooskõlas liikmesriikide ühiste põhiseaduslike traditsioonidega.¹⁴⁷ Tema arvamus kujuneb eelkõige harta artikkel 52 selgitustes liikmesriikide ühiste põhiseaduslike tavade sisustamisel viidatud Euroopa Kohtu kohtupraktikal. Vastava kohtupraktika analüüsi tulemusel jõuab O. Pollicino järelduseni, et piltlikult väljendades on Euroopa Kohtu suurimaks õudusunenäoks see, kui liikmesriikide põhiseaduslikud sätted looksid Euroopa Kohtu põhiõiguste ülesehitavale hindamisele õigusliku parameetri.

Samuti on Euroopa Kohus selgitanud, et kui sama põhiõiguse kaitse olemus ja ulatus erinevad liikmesriigiti liiga suurel määral, ei saa ka sellisel juhul konkreetse põhiõiguse osas ühist põhiseaduslikku traditsiooni olla.¹⁴⁸ Euroopa Kohus võrdleb küll tavapäraselt ühise põhiseadusliku tava tuvastamisel liikmesriikide õigussüsteeme,¹⁴⁹ kuid seni ei ole Euroopa Liit läbi viinud süvaanalüüsi, mille põhjal on võimalik kindlaks teha, kas teatud põhiseaduslik tava on liikmesriigiti ühine või mitte.¹⁵⁰

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et Saksamaal arenenud üldine proportsionaalsuse põhimõte on aktsepteeritud kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides, sealjuures nii kontinentaalse kui ka *common law* õigussüsteemiga riikides,¹⁵¹ ning on seega liikmesriikide

¹⁴⁵ EKo C-387/02, *Silvio Berlusconi (C-387/02), Sergio Adelchi (C-391/02) ja Marcello Dell'Utri jt (C-403/02) versus Tribunale di Milano (C-387/02 ja C-403/02) ja Corte d'appello di Lecce (C-391/02) (Itaalia)*. ECLI:EU:C:2005:270, p-d 67-68.

¹⁴⁶ Vt näiteks EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. ECLI:EU:C:1970:114, p 3.

¹⁴⁷ Pollicino, O. “Transfiguration“ and Actual Relevance of the Common Constitutional Traditions: Past, Present, and Future. – *Global Jurist* 2017/18 (1), lk-d 7, 15.

¹⁴⁸ EKo C-46/87, *Hoechst AG versus Commission of the European Communities*. ECLI:EU:C:1989:337, p 17.

¹⁴⁹ Vt näiteks EKo C-353/99 P, *Euroopa Liidu Nõukogu versus Heidi Hautala*. ECLI:EU:C:2001:392, kohtujurist P. Légeri ettepanek, p 57.

¹⁵⁰ Freedom of Expression as a Common Constitutional Tradition in Europe – European Law Institute. – <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/current-projects-upcoming-projects-and-other-activities/current-projects/cct-in-europe/> (28.04.2021).

¹⁵¹ Barak, A. *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*. Cambridge: Cambridge University Press 2015, lk-d 186-187.

põhiseaduslikest tavadest tuletatud.¹⁵² Samuti on väljendatud seisukohta, et üldisest proportsionaalsuse põhimõttest tulenev piirang omab mõju ka karistusele materiaalses tähenduses.¹⁵³ 2001. aastal avaldati õiguskirjanduses arvamust, et ehkki harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte võib olla printsiip, mida järgitakse kõikides liikmesriikides, ei ole sellest võimalik järeldada, et vastav printsiip oleks liikmesriikides põhiseadusliku staatusega põhimõte.¹⁵⁴ Tänapäevaks on aga Euroopa Kohus jõudnud eelnevast vastupidisele seisukohale. Euroopa Kohus on tunnustanud kuritegude ja karistuse proportsionaalsuse põhimõtet sellise põhimõttena, mis kuulub liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele tuginevate õiguse üldpõhimõtete hulka ning on samaväärne (kooskõlas) harta artikliga 49.¹⁵⁵

Liikmesriigid sisustavad aga karistuse proportsionaalsust erinevalt. Nagu varasemalt viidatud, on liikmesriikide sanktsioonisüsteemides erinev juba ainuüksi see, mil määral tuginetakse erinevatele sanktsiooniõiguslikele eesmärkidele.¹⁵⁶ Samuti erinevad liikmesriikide põhiseaduslikud tavad juba tulenevalt asjaolust, et erinevad liikmesriigid omistavad põhiõigustele (põhiseadusele) erineva staatuse.¹⁵⁷ Seega on isegi Euroopa Kohtu poolt konstateeritud fakti alusel keeruline jõuda selguseni, milline on liikmesriigiti ühise karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisuline ühisosa.

Eesti õiguskorra näitel puudub Eesti Vabariigi põhiseaduses¹⁵⁸ (PS) harta artikkel 49 lg-le 3 *expressis verbis* vastav õigusnorm. Samuti puudub ka Eesti materiaaõiguses õigusnorm, mis nõuaks *expressis verbis*, et karistus oleks kuriteo suhtes proportsionaalne. Karistusseadustiku¹⁵⁹ § 56 lg 1 kohaselt on karistamise aluseks isiku süü, kuid karistusseadustiku seletuskirja kohaselt on eelnõuga lähtutud kriminaalõiguse klassikalisest koolkonnast – karistuse eesmärgina ei käsitleta mitte süüdimõistetu ümberkasvatamist, vaid karistust kui reaktsiooni toimepandud

¹⁵² Sauter, W. Proportionality in the EU law: A Balancing Act? – Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2013/15, lk 442.

¹⁵³ Herlin-Karnell, E. The Power of Comparative Constitutional Law Reasoning in European Criminal Law Procedure. – ICL Journal 2019/13 (1), lk 21.

¹⁵⁴ Besselink, L. F. M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. – Maastricht Journal of European and Comparative Law 2001/8 (1), lk 71.

¹⁵⁵ EKo C-308/06, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) jt versus Secretary of State for Transport*. ECLI:EU:C:2008:312, p 70; vt ka EKo C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd and Others versus European Commission*. ECLI:EU:C:2013:248, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 136.

¹⁵⁶ Asp 2013, lk 59.

¹⁵⁷ Besselink 2001, lk 70.

¹⁵⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁵⁹ Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.

süüteo eest.¹⁶⁰ Eelnev viitab toimepandud kuriteo ja kohaldatava karistuse proportsionaalsusel põhinevale seosele, mis omakorda väljendab, et eelnimetatud põhimõttel on tähtsus ka Eesti sanktsioonisüsteemis. See ei välista aga, et karistuse proportsionaalsuse põhimõte ei võiks olla Eesti põhiseaduslik „tava“ või et sellist proportsionaalsuse nõuet ei oleks võimalik tuletada erinevate põhiseaduses sätestatud põhiõiguste tõlgendamisel.

Nii ongi Riigikohus mitmel korral vaaginud seadusandja poolt kehtestatud sanktsiooniraamide proportsionaalsust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, teostades kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus¹⁶¹ § 14 lg 2 mõttes asjasse puutuva normi põhiseaduspärasuse üle.¹⁶² Vabadusekaotusliku karistuse korral on põhiseaduspärasust analüüsitud PS § 20 ja § 11 alusel. Riigikohus on selgitanud, et meelevaldse vabadusevõtmisena on käsitatav ka ilmselgelt ülemäärase kestusega vangistuse mõistmine.¹⁶³ Samuti on Riigikohus seisukohal, et süüdimõistva kohtuotsuse alusel vabaduse võtmise põhiseaduspärasus eeldab karistuse proportsionaalsust ka kuriteo ebaõiguse määra ehk toimepandud kuriteo raskusega.¹⁶⁴ Kokkuvõtlikult tõlgendab Riigikohus karistuse proportsionaalsuse nõude esmalt PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja õigusriigi põhimõttest, mille kohaselt ei tohi isikut karistada mitte enam, kui seda nõuab toimepandud süüteo raskus. Koostoimes eelmainitu ning PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse nõudega ei ole aga Riigikohtu hinnangul kooskõlas olukord, kus sanktsiooni ettenägev säte võimaldab kehtestatud sanktsiooni alammäära tõttu mõista kohtul karistuse, mis on teo ebaõiguse määra ning uute kuritegude toimepanemise ärahoidmise ja õiguskorra kaitsmise eesmärgi silmas pidades ilmselgelt ülemäärane.¹⁶⁵ Seega on Riigikohus seisukohal, et Eesti „põhiseaduslikest juhtumõtetest“ lähtuvalt lasub seadusandjal kohustus kujundada selline siseriiklik sanktsioonisüsteem, mis võimaldab kuritegude raskust arvestades nende eest ettenähtud karistusi diferentseerida.¹⁶⁶

Eeltoodu põhjal tuleb jõuda järeldusele, et Euroopa Kohtu kohtupraktikast on tuvastatav, et liikmesriikide ühistes põhiseaduslikes tavades esineb karistuse proportsionaalsuse põhimõte. Samas puudub käesoleva ajani selline liikmesriikide õigussüsteeme ning põhiseaduslikke tavasid käsitlev analüüs, mille põhjal oleks võimalik tuvastada karistuse proportsionaalsuse

¹⁶⁰ Sepp, H. Ohtlikkuse arvestamine karistuse mõistmisel kohtupraktikas. – *Juridica* 2008/8, lk 539.

¹⁶¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

¹⁶² RKPJKo 5-20-5, p 16.

¹⁶³ RKPJKo 3-4-1-13-15, p 38.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p 39.

¹⁶⁵ RKPJKo 3-4-1-2-05, p 57.

¹⁶⁶ RKPJKo 3-4-1-13-15, p 39.

põhimõtte sisuline ühisosa. Seda enam, et liikmesriikide põhiseaduslikke tavaid ei ole võimalik tuvastada vaid vastavate põhiseaduse tekstide võrdlemisega, vaid arvesse tuleb võtta ka liikmesriigi õigussüsteemi üldisemalt, samuti asjaomast kohtupraktikat. Teisisõnu, üksnes konstateeringust, et karistuse proportsionaalsuse põhimõte on käsitatav liikmesriikide ühise põhiseadusliku tavana, ei ole võimalik eelnimetatud põhimõtet sisustada.

Seega puuduvad käesoleval hetkel allikad, millele tuginedes oleks võimalik ka harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet liikmesriikide ühiste põhiseaduslike tavade kaudu sisustada.

3. Euroopa Liidu direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamise vastavus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg-le 3

3.1. Euroopa Liidu direktiivide alusdokumentides esitatud põhjendused sanktsiooniraamide kehtestamisel

3.1.1. Euroopa Liidu direktiivide alusdokumentides esitatud põhjendustele kohalduvad nõuded

Euroopa Liidu seadusandliku tavamenetluse kohaselt esitab Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule ettepaneku, mille kohta võtab Euroopa Parlament seisukoha esimesel lugemisel, edastades seejärel selle Euroopa Nõukogule (ELTL artikkel 294 lg-d 2 ja 3). Kui Euroopa Nõukogu kiidab Euroopa Parlamendi seisukoha heaks, võetakse asjaomane õigusakt vastu Euroopa Parlamendi seisukohale vastavas sõnastuses, vastasel juhul võtab Euroopa Nõukogu vastu oma esimese lugemise seisukoha ning edastab selle Euroopa Parlamendile (ELTL artikkel 294 lg-d 4 ja 5). Euroopa Nõukogu teavitab Euroopa Parlamenti täielikult kõikidest põhjustest, mis viisid esimese lugemise seisukoha vastuvõtmiseni ning Euroopa Komisjon teavitab Euroopa Parlamenti täielikult oma seisukohast (ELTL artikkel 294 lg 6). Kui Euroopa Parlament lükkab tagasi Euroopa Nõukogu esimese seisukoha, loetakse kavandatav õigusakt vastu võtmata jäetuks (ELTL artikkel 294 lg 7 punkt b), kui aga pannakse ette Euroopa Nõukogu esimese lugemise seisukoha muudatused, edastatakse muudetud tekst nii Euroopa Nõukogule ka Euroopa Komisjonile, kes esitab muudatuse kohta oma arvamuse (ELTL artikkel 294 lg 7 punkt c).

ELTL artikkel 296 lg 2 sätestab, et Euroopa Liidu õigusaktides tuleb esitada nende vastuvõtmise põhjused ning osutada aluslepingutega ettenähtud ettepanekutele, algatustele, soovitustele, taotlustele või arvamustele. Euroopa Kohus on selgitanud, et ELTL artikli 296 järgi nõutud põhjendused peavad näitama selgelt ja ühemõtteliselt asjaomase akti vast võtnud Euroopa Liidu asutuse kaalutlusi selliselt, et huvitatud isikutel oleks võimalik tutvuda võetud meetmete põhjendusega ning Euroopa Kohtul oleks võimalik teostada selle üle kontrolli.¹⁶⁷

Eeltoodule tuginedes analüüsitakse käesolevas alapeatükis Euroopa Liidu direktiivide alusdokumente, tuvastamaks, kas ning kui, siis millistest põhjendustest ja kaalutlustest on Euroopa Liidu seadusandja direktiivides sanktsiooniraamide (sanktsiooni liigi ja määra) kehtestamisel lähtunud. Magistritöö autor ei välista, et vastavad kaalutlused on Euroopa Liidu

¹⁶⁷ EKo C-508/14, *Eesti Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, p 58.

poolt teostatud, kuid neid ei ole esitatud direktiivide alusdokumentides. Võttes arvesse eeltoodud Euroopa Kohtu seisukohta, peavad aga vastavad kaalutlused sellistest dokumentidest nähtuma. Vastasel juhul ei oleks võimalik Euroopa Kohtul teostada kontrolli selle üle, kas direktiivi vastuvõtmisel on teostatud Euroopa Liidu seadusandjale kohalduvaid kaalutlusi.

Alljärgnevalt on esitatud valimisse kuuluvate direktiivide lühianalüüs üksnes nende alusdokumentide osas, milles on tehtud märkusi sanktsiooniraamide ja karistuse proportsionaalsuse põhimõttega seonduva kohta. Uurimise valim on moodustatud Euroopa Liidu direktiividest, mis (i) on vastu võetud pärast Lissaboni lepingu jõustumist ning (ii) milles sätestatakse miinimumeeskirjad sanktsioonimääradele. Eelnevast tulenevalt kuuluvad uurimise valimisse järgnevad Euroopa Liidu direktiivid: 2011/93/EL, 2013/40/EL, 2014/57/EL, 2018/1673/EL ning 2019/713/EL.

3.1.2. Direktiivi 2011/93/EL alusdokumentides esitatud põhjendused

3.1.2.1. Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile¹⁶⁸

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK, eesmärk on parandada laste kaitset seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise eest. Süüdistuse esitamise hõlbustamiseks soovitatakse muu hulgas kriminaliseerida mitmed seksuaalset kuritarvitamist ja ärakasutamist tähendavad olukorrad ning kehtestada suuremad karistused.¹⁶⁹ Direktiivi kohaselt ei tohi siseriiklikes õigusaktides vastavatele kuriteokoosseisudele sätestatud maksimaalsed karistused olla väiksemad kui 1-10 aastat vangistust, olenevalt süüteo raskusest ning arvestada tuleks ka mitmeid raskendavaid asjaolusid.¹⁷⁰

Direktiivi ettepanekus on märgitud, et sellele on eelnenud põhjalik analüüs, et tagada direktiivi sätete kooskõla põhiõigustega, sh karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Euroopa Nõukogus on toimunud arutelud, mille käigus on saadud „samateemalise raamotsuse“

¹⁶⁸ 29.03.2010 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2011/93/EL (COM(2010)94 final). – [https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0094/COM_COM\(2010\)0094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0094/COM_COM(2010)0094_EN.pdf) (28.04.2021).

¹⁶⁹ Direktiivi 2011/93/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32011L0093> (28.04.2021).

¹⁷⁰ *Ibidem*.

kohta Euroopa Komisjoni ettepanekut analüüsides teavet liikmesriikide õigusaktide ja praeguste tavade kohta.

Ettepaneku kohaselt tuleks karmistada kriminaalkaristusi, et need oleksid proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad. Süüteo raskusastme kindaksmääramisel ja selle eest proportsionaalse karistuse kohaldamisel võetakse arvesse mitmeid eri liiki süütegudega seotud asjaolusid nagu ohvrile põhjustatud kahju raskust, teo toimepanija süü suurust ja ühiskonda ähvardava riski määra.

3.1.2.2. Direktiivi mõjuhindang¹⁷¹

Direktiivi mõjuhindangu kohaselt on vaja tõsta karistuste sanktsioonimäärasid, et need vastaksid kuritegude raskusele ning oleksid proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad.

3.1.2.3. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt¹⁷²

Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekti kohaselt tuleks tõsta direktiivi ettepanekus sätestatud sanktsioonimäärasid veelgi põhjendusel, et laste väärkohtlemise ärakasutamine peaks olema karistatav kõrgemate sanktsioonidega. Komisjon soovitas tõsta kolme 2-aastase ning kolme 5-aastase sanktsioonimääraga kuritegude sanktsioone aasta võrra, ehk vastavalt kolme ja kuue aastani.

Komisjoni hinnangul tuleks juba direktiivi põhjendustes rõhutada, et kuritegude ennetamiseks on hädavajalik tugevdada karistuste hoiatavatust läbi kõrgemate sanktsioonide kehtestamise.

3.1.2.4. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud¹⁷³

Arutusel olevates muudatustes on komisjoni liikmed S. Verheyen ja A. Alvaro välja toonud, et direktiivis sätestatud muudatused peavad vastama kuritegude raskusele, ent peavad samal ajal

¹⁷¹ 25.03.2009 Euroopa Ühenduste Komisjoni mõjuhindang Euroopa Nõukogu raamotsusele (SEC(2009) 355). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC0355&from=GA> (28.04.2021).

¹⁷² 24.01.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/854/854659/854659en.pdf (28.04.2021).

¹⁷³ 19.01.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (2010/0064(COD)). –

olema kooskõlas ka siseriikliku sanktsioonisüsteemiga ning seetõttu tuleks direktiivis eemaldada kõik miinimumeeskirjad sanktsioonimääradele. Samuti esitas komisjoni liige T. Kirkhope Euroopa Parlamendi Euroopa Konservatiivide ja Reformistide fraktsiooni nimel muudatusettepaneku, mille kohaselt peaksid liikmesriigid direktiivis sätestatud kuritegudele sanktsioonid kehtestama.

Komisjoniliikmed E. Bauer, C. Coelho, S. Busuttil, E. Strasser, M. Weber, A. Voss, H. Ranner ja I. M. Iotova teevad ettepaneku tõsta teatud kuritegude sanktsioonimäärasid, ent põhjendused vastavaks ettepanekuks puuduvad.

3.1.2.5. Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni arvamus¹⁷⁴

Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni arvamuse kohaselt ei tohiks direktiivi abil sanktsioonidele miinimum piirmäärasid kehtestada, kuivõrd see tekitaks segadust liikmesriikide sanktsioonisüsteemides. Seega teeb kultuuri- ja hariduskomisjon ettepaneku eemaldada direktiivist kõik sanktsioonimääradele kehtestatud miinimumeeskirjad ning pakub välja, et liikmesriik peab direktiivides sätestatud kuritegudele, kooskõlas siseriikliku sanktsioonisüsteemiga, kehtestama sellised sanktsioonimäärad, mis vastavad kuritegude raskusele.

Ka karistust raskendavate asjaolude kohta märgib komisjon, et nende kehtestamisel peab liikmesriik, kooskõlas siseriikliku sanktsioonisüsteemiga, kehtestama sellised sanktsioonimäärad, mis vastavad raskendavate asjaolude tõsidusele.

3.1.2.6. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanek¹⁷⁵

Komisjon märgib, et kriminaalõiguslaste õigusaktide vastuvõtmisel peaks Euroopa Liit tagama nende ühtsuse, eelkõige karistuste taseme osas. Pidades silmas Lissaboni lepingut,

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/am/854/854749/854749en.pdf (28.04.2021).

¹⁷⁴ 18.11.2010 Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni arvamus direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/ad/839/839976/839976en.pdf (28.04.2021).

¹⁷⁵ 07.07.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanek direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/angelillicompren/angelillicompren.pdf (28.04.2021).

tuleks sellistel juhtudel meeles pidada nõukogu 2002. aasta aprilli järeldusi karistuste ühtlustamisel kohaldatavate põhimõtete kohta, milles on väljatoodud neli karistuste kategooriat vastavalt karistuste raskusele.

Komisjoni hinnangul tuleks seksuaalse kuritarvitamisega seotud süütegude eest käesolevas direktiivis ettenähtud maksimaalset vangistuse määra kohaldada selliste süütegude kõige raskemate vormide suhtes, kuid selleks et saavutada seksuaalse kuritarvitamise, seksuaalse ärakasutamise ja lastepornograafia seotud süütegude puhul käesolevas direktiivis ette nähtud maksimaalne vangistuse määr, võivad liikmesriigid, arvestades oma siseriiklikku õigust, nende süütegude eest riigi õigusaktides ette nähtud vangistuse määrasid liita.

Muudatusettepanekus esitatakse mitmeid variatsioone direktiivi ettepanekus väljapakutud sanktsioonimääradele, seejuures tehakse ettepanekuid nii madalamate kui ka kõrgemate sanktsioonimäärade kehtestamiseks.

3.1.2.7. Euroopa Parlamendi naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni arvamus¹⁷⁶

Euroopa Parlamendi naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjon soovib tõsta kahe 5-aastase sanktsioonimääraga kuritegude sanktsioone kolme aasta võrra, ehk kaheksa aastani, ent ettepanekute põhjendused dokumendis puuduvad.

3.1.3. Direktiivi 2013/40/EL alusdokumentides esitatud põhjendused

3.1.3.1. Direktiivi ettepanek¹⁷⁷

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 12. augusti 2013. aasta direktiivi 2013/40/EL, milles käsitletakse infosüsteemide vastu suunatud ründeid, eesmärk on võidelda küberkuritegevuse vastu ja edendada infoturvet liikmesriikide rangemate seaduste, karmimate kriminaalkaristuste ning asjaomaste asutuste vahelise tihedama koostöö abil.¹⁷⁸ Peamised direktiiviga hõlmatud

¹⁷⁶ 25.01.2011 Euroopa Parlamendi naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni arvamus direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/ad/835/835690/835690en.pdf (28.04.2021).

¹⁷⁷ 30.09.2010 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2013/40/EL (COM(2010) 517 final). – [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0517/com_com\(2010\)0517_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0517/com_com(2010)0517_en.pdf) (28.04.2021).

¹⁷⁸ Direktiivi 2013/40/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=celex:32013L0040> (28.04.2021).

kuritegude liigid on rünnakud infosüsteemide vastu, sealhulgas teenusetõkestamise ründed, mille eesmärk on viia server andmete kättesaamiseks rivist välja, ja rünnakud robotivõrgu abil.¹⁷⁹ Direktiivis sätestati karistused ka eespool nimetatud kuritegude algatamise, õhutamise, nendele kaasaaitamise ja nende toimepanemise katse eest.

Direktiivi ettepaneku kohaselt ei ole direktiivi aluseks olevas raamotsuses piisaval määral kajastatud kuritegude raskusastet ega nende suhtes kehtestata vaid sanktsioone. Direktiivi ettepanekus on märgitud, et sellele on eelnenud põhjalik analüüs, et tagada direktiivi sätete kooskõla põhiõigustega, sh karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

Direktiivi ettepaneku põhjenduste kohaselt peaksid liikmesriigid infosüsteemide vastu suunatud rünnete eest ette nägema karistused, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

3.1.3.2. Direktiivi mõjuhindang¹⁸⁰

Direktiivi mõjuhindangu kohaselt vajavad karistuste sanktsioonimäärad tõstmist, et need vastaksid kuritegude raskusele ning oleksid proportsionaalsed, tõhusad ja hoiatavad. Mõju hindamise komitee on palunud täiendavaid selgitusi teatud küsimustes, mis on seotud sanktsioonimäärade kehtestamise asjakohasusega Euroopa Liidu, kuid mitte siseriiklikul tasemel. Samuti on palutud täiendavaid selgitusi vajaduse kohta sätestada direktiivi ettepanekus viieaastane vangistuse määr.

Mõjuhindangu kohaselt on kõrgematel sanktsioonimääradel *de facto* mõju selleks, et vastavate kuritegude vastu võitlemiseks eraldatakse rohkem ressursse. Rangemate sanktsioonimäärade kehtestamise poolt on olnud kõik liikmesriigid ning erasektor, samuti rahvusvahelised organisatsioonid (näiteks G8). Sanktsioonimäärade tõstmist on põhjendatud ka nn *forum shopping* argumendiga.

Hinnangus märgitakse, et kõik Euroopa Liidu meetmed peavad austama põhiõigusi, mis on sätestatud hartas, eelkõige karistuse proportsionaalsuse põhimõtet. Seejuures peavad liikmesriigid kohaldama Euroopa Liidu õigust kooskõlas vastavate põhiõigustega.

Mõjuhindangus tehakse ettepanek, et kuriteod võiksid olla karistatavad vähemalt viieaastase vangistusega, sest see vastab nende liikmesriikide sanktsioonidele, kes on hiljuti enda

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ 30.09.2010 Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (SEC(2010) 1122 final). – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1122:FIN:EN:PDF> (28.04.2021).

seadusandlust muutnud. Seejuures ei vasta mõjuhinna kohaselt vähemalt kolmeaastane vangistuse määr kuriteo raskusele.

Hinnangus rõhutatakse, et direktiivi sätete kehtestamisel peab olema tagatud harta artiklist 49 tuleneva karistuse proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Seejuures jõutakse mõjuhinna järeldusele, et direktiiviga austatakse liikmeriikides kehtivat ja väljakujunenud siseriiklikku korda ja õigussüsteemi.

3.1.3.3. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus¹⁸¹ ja muudatusettepanekud¹⁸²

Arutusel olevates muudatustes on komisjoni liige J. Mulder teinud ettepaneku, et direktiiviga ettenähtava sanktsiooni liik võiks olla ka rahaline karistus, ent muudatusettepanekut dokumendis põhjendatud ei ole. Komisjoni liikmed M.-C. Vergiat ja K. Triantaphyllides märgivad, et direktiiv peab austama põhiõigusi ja -vabadusi, mis on sätestatud hartas ning direktiiv peab tagama, et neid ka rakendatakse.

Komisjoni liige M.-C. Vergiat pakub välja, et teatavate kuritegude eest peaks olema sätestatud maksimaalseks (mitte minimaalseks maksimaalseks) sanktsioonimääraks ühe aasta asemel 2- või 5-aastane vangistus. Põhjenduseks märgib ta, et tähelepanu tuleks juhtida põhimõttele, et karistus peab sobima kuriteoga, mis on midagi, mille saab kindlaks teha ainult kohtus, tuginedes hinnangule, mis põhineb konkreetse asjaolu faktidel.

Komisjoni liige J. P. Albrecht pakub välja, et teatavate kuritegude eest peaks olema sätestatud minimaalne maksimaalne sanktsioonimäär vähemalt üks kuni kolm või kaks kuni viis aastat vangistust. Põhjenduseks märgib ta, et kõrvalekalle infosüsteemide vastu suunatud rünnakute raamotsuse 2005/222/JSK artiklites 6 ja 7 sisalduvast sanktsioonimääradest ei ole põhjendatud.

¹⁸¹ 24.11.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010)0517 – C7-0293/2010 – 2010/0273(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-476089_EN.pdf (28.04.2021).

¹⁸² 27.01.2012 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010)0517 – C7-0293/2010 – 2010/0273(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/am/890/890251/890251en.pdf (28.04.2021).

3.1.3.4. Euroopa Parlamendi majandus- ja sotsiaalkomisjoni arvamus¹⁸³

Komisjoni arvamuse kohaselt peaksid sanktsioonid väljendama kuritegude raskust ning mõjuma kurjategijatele hoiatavalt. Seejuures ei võimalda varasem raamotsus komisjoni hinnangul arvesse võtta kuritegude raskust. Komisjon on seisukohal, et direktiivide abil kehtestatavad sanktsioonid peaksid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

3.1.4. Direktiivi 2014/57/EL alusdokumentides esitatud põhjendused

3.1.4.1. Direktiivi ettepanek¹⁸⁴

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/57/EL, mis käsitleb turukuritarvituste korral kohaldatavaid kriminaalkaristusi, eesmärk on sätestada kriminaalkaristused, mida kohaldatakse kõige raskemate rahvusvaheliste turukuritarvituste korral.¹⁸⁵ Direktiiviga kehtestatakse nii siseteabe alusel kauplemise kui ka turuga manipuleerimise eest määratava karistuse maksimummääraks vähemalt nelja-aastane vangistus, siseteabe õigusvastane avaldamise eest määratava karistuse maksimummääraks vähemalt kaheaastane vangistus.¹⁸⁶

Direktiivi ettepaneku kohaselt on kõrgetasemeline Euroopa Liidu finantsjärelevalve ekspertrühm väljendanud, et liikmesriikide sanktsioonisüsteem on nõrk. Ettepaneku kohaselt on varasemad uuringud hinnanud liikmesriikide jõustamiskorda ning Euroopa Liidu ühtsete miinimumstandardite kehtestamise väärtuslikkust.

Ettepaneku kohasel väljendub mõjuhinnangust, et liikmesriikide praegused sanktsioonid ei ole hoiatavad. Viis liikmesriiki ei ole üldse sätestanud kriminaalkaristusi siseteabe avalikustamisele ning kaheksa liikmesriiki pole kehtestanud kriminaalkaristusi kolmandatele siseteavet valdavatele isikutele. Samuti ei ole üks liikmesriik kehtestanud kriminaalkaristust

¹⁸³ 23.07.2011 Euroopa Parlamendi majandus- ja sotsiaalkomisjoni arvamus direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010) 517 final – 2010/0273 (COD)). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011AE0816> (28.04.2021).

¹⁸⁴ 20.10.2011 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2014/57/EL (COM(2011) 654 final). – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0654/COM_COM\(2011\)0654_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0654/COM_COM(2011)0654_EN.pdf) (28.04.2021).

¹⁸⁵ Direktiivi 2014/57/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32014L0057> (28.04.2021).

¹⁸⁶ *Ibidem*.

siseteabega kauplemisele ning neli liikmesriiki ei ole kehtestanud kriminaalkaristus turumanipulatsioonile.

Direktiivi ettepanek näeb ette, et liikmesriigid peavad direktiivis sätestatud kuritegudele ette nägema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Seega ei nähta direktiivi ettepanekuga ette minimaalsete maksimaalsete sanktsioonide ühtlustamist Euroopa Liidu tasandil.

Direktiivi ettepaneku kohaselt austavad direktiivi sätteid põhiõigusi, mis on ette nähtud hartaga, eelkõige harta artiklis 49 sätestatud karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.

3.1.4.2. Direktiivi mõjuhindang¹⁸⁷

Direktiivi mõjuhindangu käigus on analüüsitud liikmesriikides kehtivaid kriminaalsanktsioone, mille tulemusel on jõutud seisukohale, et liikmesriikide sanktsioonid erinevad üksteisest märgatavalt. Kriminaalsanktsioonide maksimaalmäärad ulatusid 14 liikmesriigis 5-aastase vangistuseni siseteabega kauplemise korral ning 15 liikmesriigis ka turumanipulatsiooni korral. Vastavalt 11 ja 8 liikmesriigis ulatusid kriminaalsanktsioonid üle 5-aastase vangistuse ning ühes liikmesriigis oli absoluutseks sanktsioonimääraks isegi 15-aastane vangistus.

Mõjuhindangu kohaselt on direktiivi seisukohalt eriti oluline harta artikkel 49, mis sätestab karistuste proportsionaalsuse põhimõtte. Samuti on väljatoodud, et kriminaalsanktsioonide lähendamine Euroopa Liidu tasemel ei pruugi olla tõhus, kuivõrd turuolukorrad, õigussüsteemid ning traditsioonid erinevad liikmesriigiti. Seega ei pruugi ühtsed sanktsiooniliigid ja -määrad olla mõistlikud ega tõhusad, et tagada sanktsioonide hoiatav mõju. Seetõttu esitatakse mõjuhindangus seisukoht, et minimaalsete maksimummäärade ühtlustamine oleks Euroopa Liidu tasandil ennatlik meede.

Ka hinnangu põhiõiguste analüüsi juures rõhutatakse, et eriti oluline on tagada harta artiklis 49 sätestatu.

¹⁸⁷ 20.10.2011 Euroopa Komisjoni mõjuhindang määruse 596/2014 ja direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (SEC(2011) 1217 final). – [https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1217/COM_SEC\(2011\)1217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1217/COM_SEC(2011)1217_EN.pdf) (28.04.2021).

3.1.4.3. Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni raporti projekt¹⁸⁸

Raporti kohaselt jätab direktiiv sanktsioonide detailse määratluse (sanktsiooni liigid ja -määrad) liikmesriikide otsustada, sest turukuritarvitamise süüteod on keerulised, mistõttu peab liikmesriikidele jääma paindlikkus rakendada erinevaid sanktsiooni liike ja -määrasid vastavalt siseriiklikule õigusele.

3.1.4.4. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus¹⁸⁹

Komisjoni hinnangul on kriminaalsanktsioonide minimaalsete maksimaalmäärade ühtlustamine rohkem kui asjakohane, sest senine raamotsus on nõrk ja heterogeense sanktsioonirežiimiga. Samuti toob komisjon välja, et harmoniseerimise puudumist näevad kodanikud õigustatult karistatusena ühiskonnas. Seetõttu tuleb direktiiviga näha kuritegudele ette tõhusad ja hoiatavad minimaalse maksimummääraga vanglakaristused.

Komisjon teeb ettepaneku näha kuritegude sanktsioonideks ette vastavalt kahe- ja viieaastane vangistus.

3.1.5. Direktiivi (EL) 2018/1673 alusdokumentides esitatud põhjendused

3.1.5.1. Direktiivi ettepanek¹⁹⁰

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 23. oktoobri 2018 aasta direktiivi (EL) 2018/1673, mis käsitleb rahapesu vastu võitlemist kriminaalõiguse abil, eesmärk on näha ette rahapesukuritegude ja karistuste määratlus, s.o kriminaliseerida rahapesu, kui see on toime

¹⁸⁸ 26.03.2012 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni raporti projekt direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-485917_EN.pdf?redirect (28.04.2021); 13.07.2012 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/am/909/909039/909039en.pdf (28.04.2021).

¹⁸⁹ 13.06.2012 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AD-487968_EN.pdf?redirect (28.04.2021).

¹⁹⁰ 21.12.2016 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile (EL) 2018/1673 (COM(2016) 826 final). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0826&rid=7> (28.04.2021).

pandud tahtlikult ning olles teadlik, et vara on saadud kuritegeliku tegevusega.¹⁹¹ Direktiivi kohaselt peaksid liikmesriigid kehtestama vangistuse, mille maksimummäär on vähemalt neli aastat, ning vajaduse korral kohaldama lisasanktsioone ja võtma kasutusele täiendavaid meetmed.¹⁹²

Ettepanekus tuuakse välja, et liikmesriikide sanktsiooniliigid ja -määrad erinevad rahapesu kuritegude osas märgatavalt. Seega on direktiivi eesmärk sätestada liikmesriikidele kohustuslikud sanktsiooniraamade minimaalsed maksimummäärad. Direktiivi ettepaneku kohaselt on konsultatsioonide käigus arutatud liikmesriikidega muu hulgas ka sanktsioonimäärade üle. Huvirühmad rõhutasid konsultatsioonide käigus sanktsioonide ühtlustamise vajadust, et võidelda rahapesuga terviklikult ja tõhusalt ka Euroopa Liidu üleselt.

Direktiivi ettepanekus rõhutati, et direktiivi nõuete sätestamisel ja rakendamisel tuleb igakülgsest austada põhiõigusi. Sellisteks põhiõigustena toodi välja ka harta artiklis 49 ettenähtud karistuste proportsionaalsuse põhimõte.

Ettepanekuga nähakse raskete süütegude korral ette minimaalse maksimaalse sanktsioonimäärana ette neli aastat vangistust. Ettepaneku kohaselt võtab minimaalne lävend arvesse liikmesriikides seni kehtinud sanktsionisüsteeme.

3.1.5.2. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt¹⁹³

Komisjon näeb ette, et kuritegu peab olema alati, mitte vaid raskete süütegude korral, karistatav miinimum maksimummäärana nelja-aastase vangistusega. Samas raskete süütegude korral peab sanktsioonimääraks olema minimaalselt vähemalt kaks aastat.

¹⁹¹ Direktiivi (EL) 2018/1673 kokkuvõte. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.284.01.0022.01.ENG# (28.04.2021).

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ 11.09.2017 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt direktiivi (EL) 2018/1673 ettepanekule (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-609515_EN.pdf (28.04.2021).

3.1.5.3. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus¹⁹⁴

Arutusel olevates muudatustes on komisjoni liige B. von Storch arvamisel, et komisjoni ettepanek tuleb tagasi lükata, sest kriminaalõigus peab jääma vaid liikmesriikide pädevusse. Ka komisjoni liikme M. Holmeieri ettepaneku kohaselt peavad liikmesriigid sanktsioonidele minimaalsed maksimummäärad kooskõlas siseriiklikest õigussüsteemidest tulenevate reeglitega kehtestama.

Komisjoni liikmed K. Chrysogonos, S. Kouloglou, M. Grapini ja P. Ježek rõhutavad vajadust austada põhiõigusi, sh ka karistuse proportsionaalsuse põhimõtet.

Komisjoni liikmed M. Macovei, T. Zdechovský, L. L. Andriksen, B. Lucke, M. P. Ruizi esitavad ettepaneku kehtestada karistust raskendavate asjaolude korral minimaalse maksimummäärana kolmeaastane vangistus. Komisjoni liige M. Hohlmeier soovib minimaalset maksimaalset sanktsioonimäära tõsta raskendavate asjaolude korral neljalt aastalt viieaastase vangistuseni, komisjoni liikme P. Ježeki hinnangul peaks nelja-aastane minimaalne maksimummäär kohalduma ka ilma raskendavate asjaoludeta. Eelnevaga nõustuvad ka komisjoni liikmed J. Sargentini ja J. P. Albrecht, kelle hinnangul sõnakasutus „vähemalt raskendavatel asjaoludel“ vähendaks soovitud sanktsionisüsteemide lähendamist.

Komisjoni liikmed M. Macovei, T. Zdechovský, L. L. Andriksen, B. Lucke, M. P. Ruizi teevad ettepaneku näha ette, lisaks vangistusele, ka täiendavad sanktsioonid nagu (i) riigiasutustega lepingute sõlmimise alaline keeld, (ii) ajutine või püsiv ärikeeld või (iii) pikaajaline keeld kandideerida valitud ametikohtadeks või töötada riigiteenistujana. „Pikaajaline“ on määratletud samaväärsena kahe järjestikkuse mandaadi või vähemalt kümne aastase staažiga.

Komisjoni liikmed A. Gomes ja C. Chinnici pakuvad välja, et raskendavate asjaolude korral peaks kuritegu olema karistatav minimaalse maksimummäärana 2-aastase vangistusena ning üldjuhul minimaalse maksimummäärana 2-aastase vangistuse asemel 3-aastase vangistusena.

Komisjoni liige M. Hohlmeier teeb ettepaneku nimetada raskendavaid asjaolusid käsitlev direktiivi artikkel minimaalse maksimummäärana ning sätestada selles, et raskendavate

¹⁹⁴ 12.10.2017 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivile (EL) 2018/1673 (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-612169_EN.pdf (28.04.2021).

asjaolude korral on kuritegu karistatav minimaalse maksimummäärana kaheaastase vangistusega.

3.1.5.4. Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni arvamus¹⁹⁵

Õiguskomisjon rõhutab, et liikmesriigiti on märkimisväärsed erinevused muu hulgas ka sanktsioonimäärade osas. Seejuures peavad rahapesuvastased meetmed austama põhiõigusi ning kõik liikmesriikide poolt rakendatavad meetmed peavad olema proportsionaalsed ja tasakaalustatud.

Arvamuse kohaselt austab direktiiv igakülgselt muu hulgas hartat. Samuti peab direktiivi alusel karistatava kuriteoliigi sanktsiooniraam vastama lisaks tõhususe, proportsionaalsuse ja heidutavale kriteeriumile austama igakülgselt ka põhiõigusi.

3.1.5.5. Euroopa Parlamendi arengukomisjoni arvamus¹⁹⁶

Komisjon rõhutab, et kriminaalsanktsioone tuleb kohaldada rangelt põhiõigusi austades. Komisjon pakub lisaks vangistusele täiendavate sanktsioonidena välja (i) ajutise või alalise keelu sõlmida riigiasutustega lepinguid, v.a töölepinguid, ning (ii) ajutise äritegevuse keelu.

Komisjoni hinnangul peaks korraldatama sanktsioonimäärade raskuse ühtlustamine ja koordineerimine, nii siseriiklikus minimaal- kui ka maksimaalmääras, võttes nõuetekohaselt arvesse õigussüsteemi eripära igas liikmesriigis.

Komisjon pakub välja, et juhul kui eksisteerivad raskendavad asjaolud, peaks kuritegu olema karistatav minimaalselt 2-aastase sanktsioonimääraga.

3.1.5.6. Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni arvamus¹⁹⁷

Komisjon pakub välja, et kuritegude maksimaalne sanktsioonimäär peaks vähemalt raskendavate asjaolude korral olema vähemalt 5-aastane, mitte 4-aastane vangistus. Samuti

¹⁹⁵ 15.09.2017 Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 projektile (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AD-604691_EN.pdf?redirect (28.04.2021).

¹⁹⁶ 13.10.2017 Euroopa Parlamendi arengukomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 projektile (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-AD-608037_EN.pdf (28.04.2021).

¹⁹⁷ 07.11.2017 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 ettepanekule (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-AD-613264_EN.pdf (28.04.2021).

näeb komisjon täiendavate sanktsioonidena ette (i) riigiasutustega lepingute sõlmimise keelu, (ii) teatud äritegevuse keelamise ning (iii) keelu kandideerida teatud ametikohale.

3.1.6. Direktiivi (EL) 2019/713 alusdokumentides esitatud põhjendused

3.1.6.1. Direktiivi ettepanek¹⁹⁸

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 17. aprilli 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/713, mis käsitleb mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2001/413/JSK, eesmärk on tagada, et mistahes mittesularahalised maksetehingud, kas füüsilised või virtuaalsed, kuuluksid rikkumiste kohaldamisalasse.¹⁹⁹ Samuti ühtlustada direktiiviga määratletud kuritegude karistusmäärasid kõikides liikmesriikides.²⁰⁰ Direktiivi kohaselt ei tohi vastavatele kuriteokoosseisudele sätestatud maksimaalsed karistused olla väiksemad kui 1-5 aastat vangistust, olenevalt süüteo raskusest.

Kuigi kõikides liikmesriikides on direktiivis sätestatud kuriteod karistatavad vabaduse kaotusega (vähemalt rasketel juhtumitel), erinevad sanktsioonimäärad liikmesriigiti oluliselt. Seetõttu soovitakse ettepanekuga ühtlustada sanktsioonide minimaalseid maksimaalmäärasid.

Ettepanekus rõhutatakse, et kõik direktiivi ettepanekus väljapakutud meetmed austavad Euroopa põhiõiguste ja -vabaduste hartat ning peavad olema ka neid austades rakendatud. Eraldi on välja toodud ka karistuse proportsionaalsuse põhimõtte olulisus. Seejuures austatakse direktiivi ettepanekuga väidetavalt eelnimetatud põhimõtet.

3.1.6.2. Direktiivi mõjuhinnang²⁰¹

Direktiivi mõjuhinnang tugineb komisjoni analüüsile, milles uuriti liikmesriikide sanktsioone ning nende kohaldamise praktikat. Liikmesriikide sanktsioonisüsteemides varieeruvad

¹⁹⁸ 13.09.2017 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2019/713 (COM(2017) 489 final). – <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-489-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.04.2021).

¹⁹⁹ Direktiivi (EL) 2019/713 kokkuvõte. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2019.123.01.0018.01.ENG# (28.04.2021).

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ 19.09.2017 Euroopa Komisjoni mõjuhinnang direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017) 489 final). – <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-298-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.04.2021).

kuriteoliigile kehtestatud maksimaalmäärad vahemikus kaks kuni kakskümmend viis aastat vangistust.

Konsultatsioonide käigus avaldasid eksperdid sanktsioonimäärade Euroopa Liidu tasandil lähendamise kohta erinevaid arvamusi. Ehkki ühe osa ekspertide hinnangul on sanktsioonimäärade lähendamises väärtus, leidis teine osa eksperte, et nn *forum shopping* argument ei päde, kuivõrd puuduvad andmed, et see juba käesoleval hetkel lähendamata sanktsioonimääradeta Euroopa Liidus toimuks. Ekspertide seas valitses aga konsensus osas, et sanktsioonimäärad peaksid olema lähendatud vähemalt kõige raskemate kuritegude korral.

Mõjuhinnangus toodi välja ka soov lähendada sanktsioonimäärasid nii miinimum- kui ka maksimummäärade tasemel, kuid selle ettepaneku osas leiti, et sellisel viisil sanktsiooniraamide kehtestamiseks puudub Euroopa Liidu õiguses alus.

Direktiivi mõjuhinnangu kohaselt austab sanktsioonidele minimaalsete maksimummäärade kehtestamine karistuse proportsionaalsuse põhimõtet, sest see jätab liikmesriikidele siiski paindlikkuse nii minimaal- kui ka maksimaalmäära kehtestamiseks.

Mõjuhinnangus tuuakse välja, et sanktsiooniraamide lähendamise vajadust on rõhutanud ka Europol.

3.1.6.3. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus²⁰²

Arutusel olevates muudatustes on komisjoni liige M. Grapini välja toonud, et vastavale kuriteole sätestatud karistus peaks olema kehtestatud maksimaalselt vähemalt kolmeaastase, mitte viieaastase vangistusena.

²⁰² 16.03.2018 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017)0489 – C8-0311/2017 – 2017/0226(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-619250_EN.pdf?redirect (28.04.2021); 12.04.2018 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017)0489 – C8-0311/2017 – 2017/0226(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/AM/2018/04-25/1150727EN.pdf (28.04.2021).

3.2. Euroopa Liidu direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamise vastavus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 49 lg-le 3

Eelmises alapeatükis analüüsi põhjal on võimalik teha Euroopa Liidu seadusandliku tavamenetluse praktikast järgnevaid tähelepanekuid. Esiteks puuduvad kõikides direktiivide alusdokumentides põhjendused selle kohta, miks kasutatakse eesmärgi saavutamiseks vangistust. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni liikme poolt on küll tehtud direktiivi 2013/40/EL osas ettepanek, et sanktsiooniliigiks võiks olla lisaks vangistusele ka rahaline karistus, ent vastavad põhjendused vangistuse kui *ultima ratio* meetme kasutamiseks puuduvad. Samuti tuuakse Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuses direktiivi 2018/1673 kohta välja täiendavad lisakaristuste liigid lisaks vangistusele. Direktiivi 2014/57/EL mõjuhinnaangus tuuakse välja, et vangistuse minimaalsete maksimaalmäärade lähendamine oleks ennatlik. Samuti leiab Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon, et turukuritarvitamise süütegude keerukuse tõttu peaks jätma liikmesriikidele paindlikkuse sanktsiooni liigi ja määra osas. Seetõttu tuleks jätta turukuritarvituste suhtes rakendatavad meetmed liikmesriikide otsustada, kuid Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu poolt vastuvõetud direktiiviga on vangistusele siiski miinimum maksimummäärad kehtestatud.

Seega ei nähtu direktiivide alusdokumentidest kaalutlust, millega põhjendada vangistuse kui *ultima ratio* meetme kasutamise õigustatust ning vaid direktiivi 2013/40/EL osas on tehtud üks ettepanek, mille kohaselt ei pruugi vangistus olla igas olukorras sobiv meede ning mille tõttu soovitakse sanktsiooni liigina ka rahalise karistuse kehtestamist. Vastavalt eelnevas peatükis analüüsitule eeldab aga kehtestatud sanktsiooniraami vastavus karistuse proportsionaalsuse põhimõttele kaalutlust, mille kohaselt ei ole võimalik direktiividega taotletavaid eesmärke saavutada muu (sh karistusõigusliku) meetme kui vangistuse kaudu. Kuivõrd direktiivide alusdokumentides puuduvad eelnimetatud põhjendused, ei ole võimalik järeldada, et direktiividega kehtestatud vangistus on käsitatav ainsa ja seejuures isikute põhiõigusi kõige vähem riivavama meetmena. Seetõttu ei vasta direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamine harta nõuetele, kuivõrd seadusandliku menetluse käigus ei ole lähtutud hartas sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttest.

Teiseks esitatakse direktiivide alusdokumentides läbivalt väiteid, mille kohaselt peavad direktiiviga rakendatavad meetmed austama siseriiklikku sanktsionisüsteemi, kuid seejuures puuduvad enamus direktiivide alusdokumentides põhjendused selle kohta, kuidas on eelnimetatud väidet direktiivide väljatöötamisel rakendatud. Direktiivi 2011/93/EL ettepanekus

on märgitud, et Euroopa Komisjoni „samateemalise raamotsuse“ ettepaneku suhtes Euroopa Nõukogus toimunud arutelude käigus on saadud teavet liikmesriikide õigusaktide ja praeguste tavade kohta. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuses on märgitud, et sanktsiooniraamid peavad olema kooskõlas ka siseriikliku sanktsioonisüsteemiga, mistõttu tuleks direktiivist eemaldada kõik miinimumeeskirjad sanktsioonimääradele. Seejuures peaksid kuritegudele sanktsiooniraamid kehtestama kõik liikmesriigid eraldiseisvalt. Samal seisukohal on ka Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjon, kelle arvamuse kohaselt ei tohiks direktiiviga sanktsioonidele miinimum piirmäär kehtestada, kuivõrd see tekitaks segadust liikmesriikide sanktsioonisüsteemides. Direktiivi 2013/40/EL mõjuhinnangus on analüüsitud liikmesriikide sanktsioonisüsteemides kehtestatud sanktsiooniraame, mille tulemusena on arvestatud direktiivides sanktsioonimäärade kehtestamisel nende liikmesriikide, kes on hiljuti oma sanktsioonisüsteemides vastavaid sanktsiooniraame muutnud, sanktsiooniraamidega.

Direktiivi 2014/57/EL ettepaneku kohaselt on Euroopa Liidu finantsjärelevalve ekspertrühm väljendanud, et liikmesriikide senised sanktsioonisüsteemid on turukuritarvituste suhtes nõrgad. Ettepaneku kohaselt on varasemad uuringud hinnanud liikmesriikide jõustamiskorda ning Euroopa Liidu ühtsete miinimumstandardite kehtestamise väärtuslikkust. Ka direktiivi mõjuhinnangus analüüsitakse liikmesriikide sanktsioonisüsteemides kehtestatud sanktsiooniraame. Mõjuhinnangus on väljendatud seisukohta, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemide ühtlustamine ei tagaks kõikides liikmesriikides sanktsioonide tõhusust ja hoiatavat mõju. Ka Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni seisukohas on põhjendatud, et sanktsiooniraamide kehtestamise pädevus peab jääma siseriiklikule tasandile. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuse kohaselt on liikmesriikide sanktsioonisüsteemide erinevus just põhjus, miks on vajalik konkreetsete sanktsiooniraamide ühtlustamine.

Direktiivi (EL) 2018/1673 ettepaneku kohaselt on huvirühmadega konsultatsioonide käigus arutatud liikmesriikides kehtestatud sanktsioonimäärade üle ning selle kohaselt võetakse miinimum maksimummäärade lävendina arvesse liikmesriikides seni kehtinud sanktsioonisüsteeme. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuses esitati seisukohti, mille kohaselt on nõutav, et vastavatele kuriteoliikidele peaksid sanktsiooniraamid kehtestama liikmesriigid. Samas ei olnud eelnimetatud seisukoht komisjonis valitsev. Ka Euroopa Parlamendi arengukomisjoni arvamuse kohaselt peavad direktiiviga rakendatavad sanktsiooniraamid arvesse võtma iga liikmesriigi sanktsioonisüsteemi eripära.

Samuti on direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekus väljatoodud, et vastavate kuriteoliikide sanktsiooniraamid erinevad liikmesriigiti oluliselt. Vastavad sanktsiooniraamide erinevused tuuakse välja ka direktiivi mõjuhinnangus. Lisaks tuuakse mõjuhinnangus välja, et direktiiviga kehtestatavad sanktsiooniraamid jätavad liikmesriikidele siiski teatava paindlikkuse nii minimaal- kui ka maksimummäära kehtestamiseks.

Seega nähtub kõikide eelkäsitletud direktiivide alusdokumentidest, et direktiivi väljatöötamisel on vähemalt mingil määral süvenetud liikmesriikide sanktsioonisüsteemidesse. Samas ei ole võimalik aru saada, kuidas on Euroopa Liidu alusdokumentides tuvastatud tõsiasi, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemides erinevad seni kehtestatud sanktsiooniraamid oluliselt, mõjutanud otsustust kehtestada direktiivides sanktsiooniraamidele konkreetne minimaalne maksimummäär. Alusdokumentidest ei selgu ka see, kuidas austab vastav konkreetne minimaalse maksimummääraga sanktsiooniraam omakorda kõikide liikmesriikide sanktsioonisüsteeme või ümberpööratult – kas, kuidas ja kui mitmete liikmesriikide sanktsioonisüsteeme vastav unikaalne sanktsiooniraam ei austa. Siinkirjutaja ei peatu eelkirjeldatud probleemil pikemalt, sest direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamide ebaproportsionaalsus liikmesriikide sanktsioonisüsteemide suhtes ei kujuta eelnevas peatükis analüüsi kohaselt harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.

Kolmandaks ei ole direktiivide alusdokumentidest arusaadav, millistel põhjendustel on otsustatud, milline arv aastaid vangistust on proportsionaalne minimaalne maksimummäär, mida kuriteoliigi karistuseks kehtestada. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjon teeb direktiivi 2011/93/EL osas ettepaneku, et teatavaid karistusi tuleks tõsta 2-aastaselt vangistusmääralt 3-aastase vangistusmäärani ning 5-aastaselt vangistusmääralt 6-aastase vangistusmäärani. See, millest tulenevalt omistatakse kuriteo raskusastmele vastavad vangistusmäärad, direktiivi alusdokumentidest ei selgu. Direktiivi 2013/40/EL mõjuhinnangus on selgitatud vajadust sätestada direktiivis teatavatele kuriteoliikidele 5-aastane vangistusmäär, mida põhjendatakse asjaoluga, et see vastab nende liikmesriikide sanktsioonimääradele, kes on hiljuti enda seadusandlust muutnud. Miks lähtutakse just hiljuti seadusandlust muutnud liikmesriikide sanktsioonimääradest, direktiivi mõjuhinnangust ei nähtu. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuses direktiivi 2013/40/EL kohta tuuakse välja, et minimaalse maksimummäärana tuleks kehtestada vangistus vahemikus üks kuni kolm aastat või kaks kuni viis aastat. Põhjendust konkreetsete vangistusmäärade kehtestamiseks jällegi ei nähtu.

Direktiivi 2014/57/EL mõjuhinnaus tuuakse välja, et kuivõrd liikmesriikide sanktsioonisüsteemides on vastavate kuriteoliikide suhtes kehtestatud sanktsiooniraamide osas ulatuslikud erinevused, oleks ühiste ja proportsionaalsete minimaalsete maksimummäärade leidmine keeruline ja ennatlik. Samas ei nõustunud sellise seisukohaga Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjon, kes tegi ettepaneku näha vastavatele kuriteoliikide sanktsioonimääradeks vastavalt kaks ja viis aastat vangistust. Ehkki direktiivi mõjuanalüüs hõlmas liikmesriikides kehtestatud sanktsioonimäärade analüüsi, ei põhjendanud komisjon, miks peetakse just väljapakutud sanktsioonimäärasid proportsionaalseks.

Direktiivi (EL) 2017/1673 ettepanekus kehtestatakse raskete süütegude sanktsiooniraamide minimaalseks maksimummääraks neli aastat vangistust ning ettepaneku kohaselt võtab vastav sanktsioonimäär arvesse liikmesriikides seni kehtinud sanktsioonisüsteeme. Kuidas täpsemalt liikmesriikide seni kehtinud sanktsioonisüsteeme arvesse võetakse, ei selgu. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuse kohaselt peaksid kõik, mitte vaid rasked, direktiivides sätestatud kuriteoliigid olema karistatavad miinimum maksimummäärana nelja-aastase vangistusega. Samuti tehakse ettepanekuid, mille kohaselt miinimum maksimummääraks võiks olla kaheaastane, kolmeaastane või viieaastane vangistus. Põhjendused konkreetsete sanktsioonimäärade kehtestamiseks puuduvad.

Direktiivi 2011/93/EL ettepanekust nähtuvalt võtavad direktiivides kehtestatud karistused muu hulgas arvesse põhjustatud kahju raskust ja ühiskonda ähvardava riski määra. Sama direktiivi mõjuhinnaus kohaselt vastavad direktiivides kehtestatavad sanktsiooniraamid vastavate kuritegude raskustele. Direktiivi (EL) 2019/713 mõjuhinnaus nähtub, et liikmesriigiti erinevad direktiivides sätestatud kuriteoliikidele kehtestatud sanktsioonimäärad vahemikus kaks kuni kakskümmend viis aastat. Seejuures teeb Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjon ettepaneku kehtestada minimaalse maksimummäärana kolmeaastane vangistus. Põhjendused sellele, kuidas vastav ettepanek konkreetseks sanktsioonimääraks kujunes, puuduvad.

Seega ei nähtu direktiivide alusdokumentidest kaalutlust, millega põhjendatakse direktiivis kehtestatavate sanktsiooniraamide minimaalsete maksimummäärade otsustust. Ainuke viide kaalumisele nähtub direktiivi 2014/57/EL mõjuhinnaus, kus tuuakse välja, et liikmesriikide sanktsioonisüsteemide ulatusliku erinevuse tõttu ei ole võimalik määrata kindlaks ühte sobivat ja põhjendatud minimaalset maksimummäära. Samas eelnimetatud seisukohast hoolimata, kehtestati vastava direktiiviga sanktsioonide minimaalsed maksimummäärad. Vastavalt magistritöö teise peatüki analüüsi tulemustele eeldab aga hartas sätestatud karistuse

proportsionaalsuse põhimõte, et Euroopa Liidu direktiivide kaudu sanktsiooniraamide kehtestamisel teostatakse kaalutlus, mille kohaselt on võimalik väita, et vastav sanktsiooniraam kujutaks endast minimaalset vangistusmäära, millega oleks võimalik direktiiviga taotletavaid eesmärke saavutada.

Kuivõrd direktiivide alusdokumentides puuduvad eelnimetatud põhjendused, ei ole võimalik järeldada, et Euroopa Liidu seadusandja oleks taganud, et direktiivides kehtestatud minimaalsed maksimummäärad vastaksid tingimusele, mille kohaselt ei ole võimalik kehtestatud vangistusmääradest väiksemate vangistusmääradega direktiiviga taotletavaid eesmärke saavutada. Ehkki direktiivides kehtestatavad sanktsiooniraamid ei tundu ilmselgelt ebaproportsionaalsetena, ei ole Euroopa Liit sanktsiooniraamide kehtestamisel ka nn jämeda ebaproportsionaalsuse nõude osas kaalutlusi teostanud. Seetõttu ei taga Euroopa Liidu seadusandja tegevus, et direktiivide kaudu sanktsioonidele kehtestatud minimaalsed maksimaalmäärad vastaksid harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Neljandaks rõhutatakse direktiivide alusdokumentides läbivalt nendes kehtestatavate sanktsiooniraamide vastavust või vajadust vastata harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele, kuid samas ei nähtu alusdokumentidest, kas ja kuidas tagatakse direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamisel vastav proportsionaalsus. Direktiivi 2011/93/EL ettepaneku kohaselt on direktiivile eelnenud põhjalik analüüs, et tagada karistuse proportsionaalsuse põhimõte. Ettepaneku kohaselt tuleks Euroopa Liidu õigusega karmistada vastavate kuriteoliikide karistusi, et tagada nende proportsionaalsus. Proportsionaalsuse hindamisel on lähtutud järgnevatest kaalutlustest: ohvrile põhjustatud kahju raskus ja ühiskonda ähvardava riski määr. Seejuures on direktiivi mõjuhinnangus märgitud, et vastavate kuriteoliikide sanktsioonimäärade tõstmine on tingitud vajadusest tagada proportsionaalsed karistused. Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni kohaselt on aga kõrgemate sanktsioonimäärade kehtestamise põhjuseks eesmärk kuritegevust ennetada ning tugevdada kõrgemate sanktsioonimäärade kaudu karistuste hoiatavust. Sealjuures peavad aga sanktsiooniraamid vastama kuritegude raskustele. Eelnimetatud seisukohta jagab ka Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjon.

Direktiivi 2013/40/EL ettepaneku kohaselt ei vasta varasemalt raamotsuses kehtestatud sanktsiooniraamid kuritegude raskusastmetele. Seejuures täheldatakse, et direktiivi ettepanekule eelnenud põhjalik analüüs on taganud ettepanekus väljapakutud meetmete kooskõla karistuse proportsionaalsuse põhimõttega. Ka direktiivi 2013/40/EL mõjuhinnangus

on väljendatud seisukohta, et Euroopa Liidu õiguse kaudu on vaja karmistada teatud kuriteoliikide karistusi selleks, et need tagaksid karistuste proportsionaalsuse. Sanktsioonimäärade tõstmist on põhjendatud ka nn *forum shopping* argumendiga, ent hinnangu kohaselt peavad Euroopa Liidu direktiivides vastuvõetavad meetmed vastama eelkõige harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele. Vangistusmäära valikut põhjendatakse hinnangus vajadusega tagada vastavus kuriteoliigi raskusele. Ka Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamuse kohaselt peavad direktiivis kehtestatud sanktsiooniraamid austama hartas sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi. Euroopa Parlamendi majandus- ja sotsiaalkomisjoni arvamuse kohaselt peavad direktiiviga kehtestatavad sanktsiooniraamid võtma arvesse kuritegude raskust ning mõjuma potentsiaalsetele kurjategijatele hoiatavalt.

Direktiivi 2014/57/EL ettepaneku kohaselt vastavad ettepanekuga väljapakutud meetmed harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse nõudele. Ka direktiivi mõjuhinnangu kohaselt on direktiivi seisukohalt eriti oluline tagada harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuste proportsionaalsuse põhimõtte järgmine. Direktiivi (EL) 2018/1673 ettepaneku kohaselt tuleb samuti igakülgsest austada harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet. Samasisuline seisukoht avaldub ka Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade, õigus- ning arengukomisjoni arvamuses. Ka direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekus rõhutatakse, et direktiivis kehtestatud meetmed austavad hartat, eelkõige selles sisalduva karistuse proportsionaalsuse põhimõtet.

Seega ei nähtu direktiivide alusdokumentidest, millistel põhjustel ning millisel viisil on tagatud, et direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamid vastavad harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele. Samuti ei ole direktiivides avatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet, elik selgitatud nõudeid, millele väidetavalt direktiiviga kehtestatud meetmed vastavad või peaksid vastama. Seetõttu on siinkirjutaja hinnangul jäänud direktiivide alusdokumentides esitatud väited direktiivides kehtestatud meetmete vastavuse kohta harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele paljasõnaliseks.

Eelkäsitletud analüüsi põhjal on võimalik teha järeldus ka selles osas, et ehkki alusdokumentides on viidatud vajadusele arvestada asjaoluga, et kuriteo raskus peab vastama karistuse raskusele, ei nähtu mitte ühestki alusdokumendist viiteid sellele, et sanktsiooniraamide kehtestamisel arvestataks karistuse relatiivse ja/või absoluutse proportsionaalsuse põhimõttega. Direktiivide alusdokumentidest ei nähtu, et direktiivide

sanktsiooniraame võrreldaks teiste Euroopa Liidu õiguses sätestatud sanktsiooniraamidega, et tagada Euroopa Liidu tasandil proportsionaalsus juba eksisteerivate karistusõiguslike meetmetega. Vastavalt magistritöö teises peatükis analüüsitule eeldab aga karistuse proportsionaalsuse põhimõtte karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse tagamist Euroopa Liidu tasandil. Kuivõrd direktiivi alusdokumentidest ei nähtu, et direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamisel hinnatakse konkreetse sanktsiooniraami relatiivset ja absoluutset proportsionaalsust teiste Euroopa Liidu tasandil kehtestatud sanktsiooniraamidega, ei vasta direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamine harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Võttes kokku käesolevas alapeatükis esitatud järeldused, ei vasta direktiivides kehtestatud sanktsiooniraamid harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele, kuivõrd:

- i) sanktsiooni liigina vangistuse kehtestamisel ei kaalutleta, kas vangistus on käsitatav ainsa ja seejuures isikute põhiõigusi kõige vähem riivavama meetmena direktiiviga taotletavate eesmärkide saavutamiseks;
- ii) vangistuse määra kui sanktsioonile minimaalse maksimummäära kehtestamisel ei kaalutleta, kas direktiiviga taotletavaid eesmärke oleks võimalik saavutada direktiiviga kehtestatavatest sanktsioonimääradest madalamate määradega; ning
- iii) sanktsiooniraamide kehtestamisel ei arvestata vastava sanktsiooniraami relatiivset ja absoluutset proportsionaalsust Euroopa Liidu tasandil tekkivas sanktsioonisüsteemis.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli anda hinnang sellele, kas Euroopa Liit rikub direktiivides sanktsiooniraamidele minimaalseid maksimummäärasid kehtestades harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet. Magistritöö esimeseks hüpoteesiks oli, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse nõue eeldab, et Euroopa Liidu seadusandja poolt kehtestatavad sanktsiooniraamid vastaksid sanktsionisüsteemi sees karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse nõudele. Töö teiseks hüpoteesiks seati väide, et direktiivide alusdokumentides puuduvad kaalutlused karistuse proportsionaalsuse põhimõtte tagamiseks, mistõttu ei vasta direktiividega kehtestatavad sanktsiooniraamid harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Magistritöö esimeses peatükis määratleti nõuded, mida karistuse relatiivne ja absoluutne proportsionaalsus sanktsionisüsteemile seavad. Eelneva tulemusel asuti seisukohale, et relatiivse proportsionaalsusega esitatakse sanktsionisüsteemile nõue, mille kohaselt peab sanktsionisüsteemis moodustuma karistustest skaala, millel paiknev sanktsioonide järjestus väljendaks kuritegude raskuse astmestikku. Samas ei ole relatiivse proportsionaalsuse seisukohalt oluline, millised on kuritegudele kehtestatavate karistuste määrad ning vastavate määrade omavahelised kaugused senikaua, kuni kuriteost W raskema kuriteo Q sanktsioonimäär nõuab isiku karistamist pikema vangistusajaga kui kuriteo W sanktsioonimäär. Karistuse absoluutse proportsionaalsusega esitatakse sanktsionisüsteemile täiendav nõue, mille kohaselt peavad sanktsioonimäärad ka kuriteo raskuste vahel proportsionaalselt jaotuma.

Harta artikkel 49 lg 3 olemust analüüsid joudis magistritöö autor teises peatükis esmalt järelduseni, et hartas kehtestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte peab minimaalselt vastama ELL artiklis 5 sätestatud üldise proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele. Eelnevast tulenevalt on Euroopa Liidu seadusandja kohustatud tagama, et direktiividega taotletavaid eesmärke ei oleks võimalik saavutada muu (sh karistusõigusliku) meetme kui vangistuse kaudu ning seejuures kehtestatakse vangistusele selline minimaalne maksimummäär, millest väiksema määra kaudu ei ole võimalik vastavaid eesmärke saavutada.

Magistritöös jõuti seisukohale, et sanktsiooniõiguse teooriast tulenevalt seatakse Euroopa Liidu seadusandjale kohustus tagada, et Euroopa Liidu direktiivides kehtestatavad sanktsioonide minimaalsed maksimummäärad vastaksid Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud kuriteoliikidest ja sanktsiooniraamidest moodustuvas sanktsionisüsteemis karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse põhimõttele. Teisisõnu on nõutav, et teiseses õiguses

kehtestatud kuriteoliigid ja sanktsiooniraamid oleks omavahel üksteise suhtes proportsionaalselt diferentseeritud, elik järjestuksid proportsionaalselt vastavalt kuriteo ja karistuse raskustele. Samale järeldusele jõudis magistritöö autor ka Euroopa Kohtu kohtupraktika analüüsimise tulemusel.

Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika alusel harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet sisustades järeldas magistritöö autor, et Euroopa Liidu teiseses õiguses sätestatavad sanktsiooniraamid ei tohi olla kuriteo suhtes jämedalt ebaproportsionaalsed. Vastavast kohtupraktikast johtub, et karistus on kuriteo suhtes jämedalt ebaproportsionaalne, kui selle tulemusena on võimalik kriminaalmenetluse subjektile kohaldada ebainimlikus määras karistust. Sellise raskusega ebaproportsionaalsust on aga võimalik tuvastada üksnes harukordsetel ja ainulaadsetel juhtumitel.

Magistritööga jõuti järelduseni, et liikmesriikide ühesuguste põhiseaduslike tavade alusel ei ole võimalik harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele hinnangut anda. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt eksisteerib liikmesriikides küll ühesugune põhiseaduslik tava, mille kohaselt peavad karistused olema kuriteo suhtes proportsionaalsed. Samas puudub käesoleva ajani selline liikmesriikide õigussüsteeme ning põhiseaduslikke tavasid käsitlev analüüs, mille põhjal oleks võimalik tuvastada karistuse proportsionaalsuse põhimõtte sisulist ühisosa. Üksnes konstateering, et liikmesriikide ühise põhiseadusliku tavana on käsitatav ka karistuse proportsionaalsuse põhimõte, ei võimalda sisustada harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtet liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest lähtuvalt.

Seega leidis kinnitust töö esimene hüpotees, mille kohaselt nõuab harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõte, et Euroopa Liidu seadusandja poolt kehtestatavad sanktsiooniraamid vastaksid sanktsioonisüsteemi sees karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse nõudele. Sealjuures ei ole võimalik teha sanktsiooniõiguse teooriast, Euroopa Kohtu kohtupraktikast, Euroopa Inimõiguste kohtupraktikast ega liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest järeldust, et harta artikkel 49 lg 3 alusel oleks nõutav, et Euroopa Liidu seadusandjal tuleks sanktsioonimäärade kehtestamisel tagada nende proportsionaalsus ka liikmesriikide sanktsioonisüsteemides.

Direktiivide alusdokumentide analüüsimisel jõuti järelduseni, et Euroopa Liidu seadusandja poolt direktiivide kaudu sanktsiooniraamide kehtestamine ei vasta harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele järgnevatel põhjendustel:

- iv) sanktsiooni liigina vangistuse kehtestamisel ei kaalutleta, kas vangistus on käsitatav ainsa ja seejuures isikute põhiõigusi kõige vähem riivavama meetmena direktiiviga taotletavate eesmärkide saavutamiseks;
- v) vangistuse määra kui sanktsioonile minimaalse maksimummäära kehtestamisel ei kaalutleta, kas direktiiviga taotletavaid eesmärke oleks võimalik saavutada direktiiviga kehtestatavatest sanktsioonimääradest madalamate määradega; ning
- vi) sanktsiooniraamide kehtestamisel ei arvestata vastava sanktsiooniraami relatiivset ja absoluutset proportsionaalsust Euroopa Liidu tasandil tekkivas sanktsionisüsteemis.

Seega leidis kinnitust töö teine hüpotees, mille kohaselt puuduvad direktiivide alusdokumentides kaalutlused karistuse proportsionaalsuse põhimõtte tagamiseks ning mille tõttu ei vasta direktiivides sanktsiooniraamide kehtestamine harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

Kokkuvõtvalt jõuab magistr töö autor järeldusele, et harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõtte eeldab, et:

- i) direktiivides kehtestatavad sanktsiooniraamid ei ole kuriteo suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalsed;
- ii) direktiiviga taotletavaid eesmärke ei ole võimalik saavutada muu meetme või väiksema vangistusmäära kaudu; ning
- iii) direktiivides kehtestatav sanktsiooniraamid peavad vastama Euroopa Liidu teiseses õiguses kehtestatud kuriteoliikidest ja sanktsiooniraamidest moodustuva sanktsionisüsteemi karistuse relatiivse ja absoluutse proportsionaalsuse põhimõttele.

Sealjuures tuvastati magistr töö tulemusel, et Euroopa Liidu direktiivid ei vasta sanktsiooniraamide minimaalsete maksimummäärade kehtestamisel harta artikkel 49 lg-s 3 sätestatud karistuse proportsionaalsuse põhimõttele.

THE CONFORMITY OF THE FIXATION OF SANCTION FRAMES IN THE DIRECTIVES OF THE EUROPEAN UNION WITH THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF PENALTIES STIPULATED IN ARTICLE 49 (3) OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION.

Abstract

Following the entry into force of the Lisbon Treaty on the 1st of December 2009, the article 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union endows the European Parliament and the Council of the European Union with the power to establish minimum rules concerning the definition of criminal sanctions. The aforementioned is to be understood so that the European Union has now the competence to establish minimum sanction types to certain criminal offences (for example, certain criminal offence is supposed to be punished with at least imprisonment by the Member States) and minimum limits to the maximum penalties (for example, certain criminal offence is supposed to be punished with at least the maximum penalty of five years).

The legislator of the European Union is still, even after the entry into force of the Treaty of Lisbon, in a situation where universal measures are established by the means of a directive for various sanctioning systems in the Member States. In particular, the difference between the Member States' penalty systems lies in how a national penalty system differentiates offences according to their gravity and the severity of the sanctions imposed for such offences. These differences also depend on the extent of discretion that the national criminal law allows the court to have whilst imposing a sentence. Due to the above, the penalty systems of the Member States do not constitute a uniform system of sanctions at the level of the European Union.

However, the principle of proportionality of a penalty presumes from the penalty system that the severity of the penalty must be proportionate to the seriousness of the offence. That is to say that in order to apply the principle of proportionality of penalties, the existence of a penalty system is required. In a minimal sense, the principle of proportionality has always had a place in criminal policy, because punishments that are grossly excessive regarding the gravity of the criminal offence have always been perceived as undeserved and unfair. The proportionality of penalties which applies to the criminal sanctions established by the means of directives derives from the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter). The Article 49 (3)

of the Charter stipulates that the severity of penalties must not be disproportionate to the particular criminal offence at hand. According to the explanations relating to the Charter, the Article 49 (3) of the Charter states the principle of proportionality between penalties and criminal offences which is enshrined in the common constitutional traditions of the Member States and in the case law of the Court of Justice of the Communities.

There is no consensus in the legal literature regarding the requirements which the Article 49 (3) of the Charter imposes on the legislation of criminal sanctions by the means of a directive. An exhaustive stance on the essence of the Article 49 (3) of the Charter has not been taken in the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) either. In light of the above, the aim of this master's thesis was to analyse the compliance of the legislator of the European Union under the Article 49 (3) of the Charter. Although the establishment of minimum maximum penalties in the directives of the European Union are likely to violate the principle of subsidiarity enshrined in Article 5 (3) of the Treaty of European Union and the coherence of Member States' penalty systems, due to capacity constraints, these aspects will not be analysed in this master's thesis.

In view of the foregoing, the aim of this master's thesis was to assess whether the European Union violates the principle of proportionality of penalties stipulated in the Article 49 (3) of the Charter by setting minimum maximum levels for criminal sanctions by the means of directives. For this purpose, two hypotheses were established. The first hypothesis claimed that the requirement of proportionality of penalties provided for in the Article 49 (3) of the Charter presupposes that the sanction frames established by the legislator of the European Union must meet the requirement of ordinal and cardinal proportionality of punishment within a penalty system. The second hypothesis stated that the source documents of the directives do ensure that the criminal sanctions comply with the Charter.

Pursuant to the aim of the thesis, this master's thesis was divided into three chapters. The first chapter analysed the principle of proportionality of punishment in theory. The purpose of the chapter was to determine which requirements are imposed on the type and level of criminal sanctions by the proportionality of the penalties using legal literature on the prevailing understanding of the principle of proportionality.

The second chapter focused on defining the requirements of the proportionality of punishment stipulated in the Article 49 (3) of the Charter which are imposed on the legislator of the European Union when establishing criminal sanctions by the means of directives. Hence, the

scope of the application of the Charter was first elucidated, after which the content of the proportionality of penalties stipulated in the Charter was analysed on the basis of the results of the first chapter. The nature of the principle of proportionality of penalties was also analysed through the case law of the CJEU and the European Court of Human Rights (ECtHR). Lastly, the principle of proportionality of punishment enshrined in the Charter was analysed through the common constitutional practices of the Member States.

The third and final chapter focused on analysing whether the manner in which the legislator of the European Union establishes criminal sanctions by the means of directives complies with the principle of proportionality of punishment stipulated in Article 49 (3) of the Charter. The first subchapter provided the analysis of the source documents of directives adopted by the legislator of the European Union. The purpose of the aforementioned was to determine whether and how considerations arising from the proportionality of penalties are reflected in the source documents of the directives. The sample of the analysed directives was made up of directives (i) which were adopted after the entry into force of the Treaty of Lisbon and (ii) which establish minimum rules for the sanction frames of penalties. Due to the above, the sample includes the following directives of the European Union: Directive 2011/93/EU, Directive 2013/40/EU, Directive 2014/57/EU, Directive (EU) 2018/1673 and Directive (EU) 2019/713. In that regard, the first subchapter provides only an analysis of the source documents in which an observation was made regarding the sanction frames of the penalties and the principle of the proportionality of penalties. Therefore, the analysis did not reflect any source documents which do not comment on the abovementioned aspects. In conclusion, the third chapter provides an overall legal assessment and answer to the research question – whether the minimum maximum levels of sanctions established in the European Union directives comply with the principle of proportionality of punishments established in the Article 49 (3) of the Charter.

As a result of the thesis, the following conclusions have been reached. In theory, the principle of proportionality of punishment presupposes, in general, that the severity of the punishment must be proportionate to the seriousness of the crime. Otherwise, the perpetrator will be treated more severely or more leniently than required by the reprehensible value of the crime committed. In accordance with the proportionality of the penalties, a penalty system must include a scale which reflects the seriousness of the sanctions and a scale which reflects the seriousness of the criminal offences, and these two scales must be combined by using an appropriate method. The ordinal proportionality requires that the levels of the penalties must be differentiated according to the seriousness of the offences. Thus, the order (scale) of the severity of the penalties must correspond to the order (scale) of the severity of the criminal offences

within a penalty system. However, for the ordinal proportionality it is not relevant how the penalty rates and different types of criminal offences are spaced within a penalty system. Nor does the penalty system, which imposes extremely lenient or extremely severe penalties for criminal offences, violate the ordinal proportionality of the penalties.

The requirement that penalties must have proportionate distances between different types of criminal offences is established by the cardinal proportionality. Thus, the cardinal proportionality does not only require that the more serious offence must be punished more severely than the less serious offence. The penalty system is in line with the cardinal proportionality when the levels of the penalties are also distributed proportionately between the seriousness of criminal offences.

The analysis of the Article 49 (3) of the Charter on the basis of the theory of sanction law concluded that the legislator of the European Union has a minimum obligation to ensure that the objectives pursued by directives cannot be achieved by a (criminal) measure other than imprisonment. In doing so, a minimum maximum level of imprisonment shall be set so that the relevant objectives cannot be achieved with a lower level of imprisonment. The same minimum obligation can be derived from interpreting the Article 49 (3) of the Charter on the basis of the case law of the CJEU. The case law of the CJEU also requires that the criminal sanctions established in the directives must comply with the principle of ordinal and cardinal proportionality within a miniature penal system that forms from the sanctions and criminal offences established in the secondary legislation of the European Union.

Based on the case law of the ECtHR, the analysis concluded that the sanctioning frameworks provided for in the secondary law of the European Union must not be grossly disproportionate compared to the criminal offence. According to the case law of the ECtHR, the punishment for a criminal offence is grossly disproportionate if it results in an inhumane punishment. Hence, a disproportion with such gravity can only be identified in rare and unique cases.

Even though the explanations relating to the Charter contend that the principle of proportionality between criminal offences and penalties is enshrined in the common constitutional traditions of the Member States, the Charter could not be interpreted on the basis of the aforementioned. Whilst it is confirmed by the CJEU that there is a common constitutional practice in the Member States according to which penalties must be proportionate to the offence, at present, however, there exists no analysis of the legal systems and constitutional practices of the Member States which could be relied on to identify a substantive common

ground for the principle of the proportionality of penalties. Therefore, from the finding that proportionality of penalties can be considered as a common constitutional practice of the Member States, it cannot be concluded how to implement such principle, which is, *inter alia*, provided for in Article 49 (3) of the Charter.

Thus, the first hypothesis of the thesis was confirmed, according to which the principle of proportionality of penalties stipulated in the Article 49 (3) of the Charter requires that the penalties established by the legislator of the European Union meet the requirement of ordinal and cardinal proportionality. Nonetheless, it cannot be concluded from the theory of sanction law, the case law of the CJEU, the case law of the ECtHR, or the common constitutional practice of the Member States that the Article 49 (3) of the Charter requires the legislator of the European Union to ensure that the criminal sanctions established by the means of directives are proportionate in connection to each sanction system of a Member State.

Analysing the source documents of the directives has led to the conclusion that the criminal sanctions established by the means of directives do not comply with the proportionality of penalties stipulated in the Article 49 (3) of the Charter, in so far as:

- i) no reasoning has been provided regarding why the imposition of imprisonment as a type of sanction is to be regarded as the only and the least intrusive measure of the fundamental rights of individuals in order to attain the objectives pursued by the directives;
- ii) in fixing the minimum maximum level of imprisonment, no consideration has been provided in regards whether the objectives pursued by the means of directives could be achieved at rates lower than those provided for; and
- iii) the ordinal and cardinal proportionality of the penal system which forms on the secondary legislation of the European Union has not been taken account whilst establishing criminal sanctions by the means of directives.

Thus, the second hypothesis of the thesis was also confirmed, according to which the source documents of the directives do ensure that the criminal sanctions comply with the Charter.

To sum up, the master's thesis concludes, firstly, that the principle of proportionality of punishment set out in the Article 49 (3) of the Charter presupposes that:

- i) the criminal sanctions established by the directives must not be manifestly disproportionate to the offences;
- ii) the objectives pursued by the directives cannot be achieved by any other measure or by a lower level of imprisonment; and
- iii) the criminal sanctions established by the means of directives must comply with the principle of ordinal and cardinal proportionality of the penalty system which forms on the secondary law of the European Union.

Secondly, the thesis established that the European Union does not comply with the principle of the proportionality of penalties provided for in the Article 49 (3) of the Charter when establishing the minimum maximum levels of criminal sanctions by the means of directives.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Acosta, D. Murphy, C. (koost.). EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm. Oxford: Hart Publishing 2014.
2. Ashworth, A. Roberts, J. V. (koost.). Sentencing Guidelines. Exploring the English Model. Oxford: Oxford University Press 2013.
3. Ashworth, A. Sentencing and Criminal Justice. 6th edition. Cambridge: Cambridge University Press 2015.
4. Asp, A. Harmonisation of Penalties and Sentencing within the EU. – Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice 2013/1 (1).
5. Asp, P. The Substantive Criminal Law Competence of the EU. – Skrifter utgivna av juridiska fakulteten vid Stockholms universitet 2012/79.
6. Barak, A. Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right. Cambridge: Cambridge University Press 2015.
7. Besselink, L. F. M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. – Maastrich Journal of European and Comparative Law 2001/8 (1).
8. Daems, T. jt (koost.). European Penology? – Oxford/Portland/Oregon: Hart Publishing 2013.
9. Dlugosz, J. The Principle of Proportionality in European Union Law as a Prerequisite for Penalization. – Adam Mickiewicz University Law Review 2017/7.
10. Duus-Otterström, G. Retributivism and Public Opinion: On the Context Sensitivity of Desert. – Criminal Law and Philosophy 2018/12.
11. Hallevy, G. The Right to Be Punished. Modern Doctrinal Sentencing. New York/Dodrecht/London: Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013.
12. Harbo, T.-I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. – European Law Journal 2010/16 (2).
13. Herlin-Karnell, E. The Power of Comparative Constitutional Law Reasoning in European Criminal Law Procedure. – ICL Journal 2019/13 (1).
14. Kellerbauer, M. jt (koost.). The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2019.

15. Kert, R. Lehner, A. (koost.). Vielfalt des Strafrechts im internationalen Kontext. Festschrift für Frank Höpfel zum 65. Geburtstag. Viin: Neuer Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2018.
16. Klip, A. European Criminal Law. 3rd edition. Cambridge: Intersentia 2016.
17. Kolber, A. J. The Subjective Experience of Punishment. – Columbia Law Review 2009/109 (1).
18. MacLagan, W. G. Punishment and Retribution. – Philosophy 1939/14 (55).
19. Pollicino, O. „Transfiguration“ and Actual Relevance of the Common Constitutional Traditions: Past, Present, and Future“. – Global Jurist 2017/18 (1).
20. Rodrigues, A. M. Fundamental rights and punishment: Is there an EU perspective? – New Journal of European Criminal Law 2019/10 (1).
21. Ryberg, J. The Ethics of Proportionate Punishment. A Critical Investigation. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2004.
22. Sarmiento, D. Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe. – Common Market Law Review 2013/50 (5).
23. Sauter, W. Proportionality in the EU law: A Balancing Act? – Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2013/15.
24. Scheid, D. E. Constructing a Theory of Punishment, Desert, and the Distribution of Punishments. – The Canadian Journal of Law and Jurisprudence 1997/10 (2).
25. Sepp, H. Ohtlikkuse arvestamine karistuse mõistmisel kohtupraktikas. – Juridica 2008/8.
26. Strandbakken, A. Husabo, E. J. (koost.). Harmonization of Criminal in Europe. Antwerpen/Oxford: Intersentia 2005.
27. Strawson, P. F. Freedom and Resentment and Other Essays. New York: Routledge 2008.
28. Van Zyl Smith, D. Ashworth, A. Disproportionate Sentences as Human Rights Violations. – Modern Law Review 2004/67 (4).
29. Von Hirsch, A. Censure and Sanctions. New York: Oxford University Press Inc 1993.
30. Von Hirsch, A. Jareborg, N. Gauging Criminal Harm: A Living-Standard Analysis. – Oxford Journal of Legal Studies 1991/11 (1).

31. Von Hirsch, A. Proportionality in the Philosophy of Punishment. – Crime and Justice 1992/16.
32. Von Hirsh, A. Deserved Criminal Sentences. An Overview. Portland: Hart Publishing 2017.

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

33. 07.07.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanek direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/angelillicompren/angelillicompren.pdf (28.04.2021).
34. 07.11.2017 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 ettepanekule (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-AD-613264_EN.pdf (28.04.2021).
35. 11.09.2017 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt direktiivi (EL) 2018/1673 ettepanekule (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-609515_EN.pdf (28.04.2021).
36. 12.04.2018 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017)0489 – C8-0311/2017 – 2017/0226(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/AM/2018/04-25/1150727EN.pdf (28.04.2021).
37. 12.10.2017 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivile (EL) 2018/1673 (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM61216_9_EN.pdf (28.04.2021).
38. 13.06.2012 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AD-48796_8_EN.pdf?redirect (28.04.2021).
39. 13.07.2012 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 –

2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/am/909/909039/909039en.pdf (28.04.2021).

40. 13.09.2017 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2019/713 (COM(2017) 489 final). – <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-489-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.04.2021).
41. 13.10.2017 Euroopa Parlamendi arengukomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 projektile (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DEVE-AD-608037_EN.pdf (28.04.2021).
42. 15.09.2017 Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni arvamus direktiivi (EL) 2018/1673 projektile (COM(2016)0826 – C8-0534/2016 – 2016/0414(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AD-604691_EN.pdf?redirect (28.04.2021).
43. 16.03.2018 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017)0489 – C8-0311/2017 – 2017/0226(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-619250_EN.pdf?redirect (28.04.2021).
44. 18.11.2010 Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjoni arvamus direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/ad/839/839976/839976en.pdf (28.04.2021).
45. 19.01.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/am/854/854749/854749en.pdf (28.04.2021).
46. 19.09.2017 Euroopa Komisjoni mõjuhinnang direktiivi (EL) 2019/713 ettepanekule (COM(2017) 489 final). – <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-298-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.04.2021).
47. 20.10.2011 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2014/57/EL (COM(2011) 654 final). – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0654/COM_COM\(2011\)0654_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0654/COM_COM(2011)0654_EN.pdf) (28.04.2021).
48. 20.10.2011 Euroopa Komisjoni mõjuhinnang määruse 596/2014 ja direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (SEC(2011) 1217 final). – https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_

autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1217/COM_SEC(2011)1217_EN.pdf (28.04.2021).

49. 21.12.2016 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile (EL) 2018/1673 (COM(2016) 826 final). – <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0826&rid=7> (28.04.2021).
50. 23.07.2011 Euroopa Parlamendi majandus- ja sotsiaalkomisjoni arvamus direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010) 517 final – 2010/0273 (COD)). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011AE0816> (28.04.2021).
51. 24.01.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni raporti projekt direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/854/854659/854659en.pdf (28.04.2021).
52. 24.11.2011 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni arvamus direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010)0517 – C7-0293/2010 – 2010/0273(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR476089_EN.pdf (28.04.2021).
53. 25.01.2011 Euroopa Parlamendi naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni arvamus direktiivi 2011/93/EL ettepanekule (COM(2010)0094 – C7-0088/2010 – 2010/0064(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/ad/835/835690/835690en.pdf (28.04.2021).
54. 25.03.2009 Euroopa Ühenduste Komisjoni mõjuhinnang Euroopa Nõukogu raamotsusele (SEC(2009) 355). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC0355&from=GA> (28.04.2021).
55. 26.03.2012 Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni raporti projekt direktiivi 2014/57/EL ettepanekule (COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-485917_EN.pdf?redirect (28.04.2021).
56. 27.01.2012 Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni muudatusettepanekud direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (COM(2010)0517 – C7-0293/2010 – 2010/0273(COD)). – https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/am/890/890251/890251en.pdf (28.04.2021).

57. 27.05.2002 Euroopa Nõukogu kohtumise resultaat. – <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/1304.pdf> (28.04.2021).
58. 29.03.2010 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2011/93/EL (COM(2010)94 final). – [https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_euoppeen/com/2010/0094/COM_COM\(2010\)0094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_euoppeen/com/2010/0094/COM_COM(2010)0094_EN.pdf) (28.04.2021).
59. 30.09.2010 Euroopa Komisjoni ettepanek direktiivile 2013/40/EL (COM(2010) 517 final). – [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0517_/com_com\(2010\)0517_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0517_/com_com(2010)0517_en.pdf) (28.04.2021).
60. 30.09.2010 Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs direktiivi 2013/40/EL ettepanekule (SEC(2010) 1122 final). – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1122:FIN:EN:PDF> (28.04.2021).
61. Direktiivi (EL) 2018/1673 kokkuvõte. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.284.01.0022.01.ENG# (28.04.2021).
62. Direktiivi (EL) 2019/713 kokkuvõte. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2019.123.01.0018.01.ENG# (28.04.2021).
63. Direktiivi 2011/93/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32011L0093> (28.04.2021).
64. Direktiivi 2013/40/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=celex:32013L0040> (28.04.2021).
65. Direktiivi 2014/57/EL kokkuvõte. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=CELEX:32014L0057> (28.04.2021).
66. Euroopa Liidu lepingu protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. – ELT C 202.
67. Euroopa Liidu toimimise leping. 1. Deklaratsioon Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta. – ELT C 202.
68. Freedom of Expression as a Common Constitutional Tradition in Europe – European Law Institute. – <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/current-projects-upcoming-projects-and-other-activities/current-projects/cct-in-europe/> (28.04.2021).
69. Selgitused Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

EESTI ÕIGUSAKTID

- 70. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
- 71. Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.
- 72. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID

- 73. 12. augusti 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/40/EL, milles käsitletakse infosüsteemide vastu suunatud ründeid ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2005/222/JSK. – ELT L 218.
- 74. 13. detsembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK. – ELT L 335.
- 75. 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv). – ELT L 173.
- 76. 17. aprilli 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/713, mis käsitleb mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2001/413/JSK. – ELT L 123.
- 77. 23. oktoobri 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1673 rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil. – ELT L 284.
- 78. Euroopa Liidu leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202.
- 79. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326.
- 80. Euroopa Liidu toimimise leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202.
- 81. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
- 82. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU KOHTUPRAKTIKA

83. EIKo (neljas koda) 66069/09, 130/10 ja 3896/10. *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid*.
84. EIKo (suurkoda) 66069/09, 130/10 ja 3896/10. *Vinter jt vs. Ühendkuningriigid*.
85. EIKo 14038/88. *Soering vs. Ühendkuningriigid*.
86. EIKo 21906/04. *Kafkaris vs. Küpros*.
87. EIKo 24027/07. *Babar Ahmad jt vs. Ühendkuningriigid*.
88. EIKo 24069/03, 197/04, 6201/06 ja 10464/07. *Öcalan vs. Türgi (nr 2)(väljavõtted)*.
89. EIKo 247724/94. *T. vs. Ühendkuningriigid*.
90. EIKo 57592/08. *Hutchinson vs. Ühendkuningriigid*.

EUROOPA KOHTU KOHTUPRAKTIKA

91. EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. ECLI:EU:C:1970:114.
92. EKo C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft. versus Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*. ECLI:EU:C:2017:136.
93. EKo C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd versus Stephen Grogan jt*. ECLI:EU:C:1991:378.
94. EKo C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández jt versus Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) jt*. ECLI:EU:C:2014:2055.
95. EKo C-206/13, *Cruciano Siragusa versus Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*. ECLI:EU:C:2014:126.
96. EKo C-235/14, *Safe Interenvios, SA versus Liberbank, SA jt*. ECLI:EU:C:2016:154.
97. EKo C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt versus Conseil des ministres*. ECLI:EU:C:2007:383.
98. EKo C-308/06, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) jt versus Secretary of State for Transport*. ECLI:EU:C:2008:312.
99. EKo C-344/08, *Sąd Rejonowy w Kościanie (Poola) versus Tomasz Rubachi*. ECLI:EU:C:2009:482.

100. EKo C-353/99 P, *Euroopa Liidu Nõukogu versus Heidi Hautala*. ECLI:EU:C:2001:392.
101. EKo C-358/14, *Poola Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*. ECLI:EU:C:2016:323.
102. EKo C-384/17, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N versus Budapest Rendőrfőkapitánya*. ECLI:EU:C:2018:494.
103. EKo C-387/02, *Silvio Berlusconi (C-387/02), Sergio Adelchi (C-391/02) ja Marcello Dell'Utri jt (C-403/02) versus Tribunale di Milano (C-387/02 ja C-403/02) ja Corte d'appello di Lecce (C-391/02) (Itaalia)*. ECLI:EU:C:2005:270.
104. EKo C-396/11, *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța versus Ciprian Vasile Radu*. ECLI:EU:C:2012:648.
105. EKo C-440/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Liidu Nõukogu*. ECLI:EU:C:2007:393.
106. EKo C-46/87, *Hoechst AG versus Commission of the European Communities*. ECLI:EU:C:1989:337.
107. EKo C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd and Others versus European Commission*. ECLI:EU:C:2013:248.
108. EKo C-508/14, *Eesti Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*. ECLI:EU:C:2015:403.
109. EKo C-537/16, *Garlsson Real Estate SA versus Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*. ECLI:EU:C:2017:668.
110. EKo C-539/10 P, *Stichting Al-Aqsa versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Madalmaade Kuningriik versus Stichting Al-Aqsa*. ECLI:EU:C:2012:711.
111. EKo C-579/13, *P ja S versus Commissie Sociale Zekerheid Breda ja College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*. ECLI:EU:C:2015:39.
112. EKo C-58/08, *The Queen, taotluse alusel, mille esitasid Vodafone Ltd jt versus Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. ECLI:EU:C:2010:321.
113. EKo C-60/12, *Marián Baláž versus Vrchní soud v Praze*. ECLI:EU:C:2013:485.
114. EKo C-613/13, *Euroopa Komisjon versus Koralle Sanitärprodukte GmbH jt*. ECLI:EU:C:2015:785.
115. EKo C-617/10, *Åklagaren versus Hans Åkerberg Fransson*. ECLI:EU:C:2013:105.

116. EKo C-68/88, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Kreeka Vabariik*. ECLI:EU:C:1989:339.
117. EKo C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA versus Directeur de l'administration des contributions directes*. ECLI:EU:C:2017:373.
118. EKo C-8/15, *Ledra Advertising Ltd jt versus Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank*. ECLI:EU:C:2016:701.
119. EKo C-81/12, *Asociația Accept versus Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*. ECLI:EU:C:2013:275.
120. EKo C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor versus TM jt*. ECLI:EU:C:2020:458.

RIIGIKOHTU KOHTUPRAKTIKA

121. RKPJKo 3-4-1-13-15.
122. RKPJKo 3-4-1-2-05.
123. RKPJKo 5-20-5.