

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

esitatud 26. mail 2005¹

I. Sissejuhatus

1. Komisjon vaidlustab EÜ artikli 35 lõike 6 alusel nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta raamotsuse 2003/80/JSK keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (edaspidi „raamotsus“).² Tema meelest on õigusliku aluse valikul eksitud, sest õiguslikuks aluseks oleks pidanud võtma EÜ asutamislepingu ja mitte Euroopa Liidu lepingu VI jaotise, nagu tehti.

2. Selle lühikese sõnastuse taga peitub sügavama tagamaaga küsimus ühenduse volituste kohta, sest arvestades, et keskkonnakaitse nõuab Euroopa Liidus kooskõlastatud tegutsemist tõsisemate rikkumiste kriminaliseerimisega,³ tuleb kindlaks määrata, kas hädavajalike kooskõlastusnormide vastuvõtmine kuulub kolmandasse sambasse, millisel juhul see on nõukogu ülesanne vastavalt EL artik-

li 34 lõike 1 punktile b koosmõjus EL artikli 31 lõike 1 punktiga e, või esimesse sambasse, millisel juhul on see ühenduse ülesanne vastavalt EÜ artiklile 175.⁴

3. Erinevates kirjalikes märkustes ja kohtuisungil esitatud seisukohad näivad selgelt piiritletud mitte üksnes iga juhtumi korral esitatud nõuete osas, vaid ka argumentide poolest. Komisjon, Euroopa Parlament ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee ühinevad nimetatutest teise väitega, samas kui nõukogu ja teda järgivad üksteist liikmesriiki⁵ pooldavad esimest.

4. Ühe või teise seisukoha võtmisega kaasnevad olulised tagajärjed. Kui valida „liidust“

1 — Algkeel: hispaania.

2 — EÜT L 29, lk 55; ELT eriväljaanne 19/06, lk 97.

3 — Samal veendumusel ollakse Euroopa Nõukogus üldisemalt, kes võttis 4. novembril 1998 vastu sama pealkirja ja nimega konventsiooni mis raamotsusel (Série des traités européens, nr 172).

4 — Õigusteaduses on seda vaidlust käsitletud. Näiteks Comte, F., „Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire“, *Revue du droit de l'Union européenne*, nr 4 (2002), lk 775–799, ja Blanco Cordero, L., „El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea“, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 — Madalmaade seisukoht on siiski täpsustatud (vt märkus 73, lõpus).

lähtuv alternatiiv, on ühtlustav jõud väiksem, sest peale selle, et raamotsustel puudub vahetu õigusmõju, ei saa soovimatust neid otsuseid üle võtta ületada tühistamishagiga, nagu on sätestatud EÜ artiklis 226, välja arvatud Euroopa Kohtu pädevuses olevate eelotsuste korral vastavalt EL artiklile 35, kuna selle pädevusega nõustumise üle otsustab liikmesriik. Need kaalutlused seletavad, miks on komisjoni huvides näha siin pädevust esimeses sambas.

5. Enne hagi analüüsimist tuleks anda ülevaade õigusnormidest ja menetlusest Euroopa Kohtus.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigus

1. Euroopa Ühenduse asutamisleping

6. Üks ühenduse eesmärke on saavutada keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrge tase (EÜ artikkel 2), teostades selleks asjakohast keskkonnapoliitikat (EÜ artikli 3

lõike 1 punkt l) ja integreerides keskkonnakaitse nõuded ühenduse muu poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse säästva arengu edendamiseks (EÜ artikkel 6).

7. EÜ artiklis 174 sätestatakse keskkonnapoliitika eesmärgid (lõiked 1 ja 2) ja kriteeriumid selle väljatöötamiseks (lõige 3) ning EÜ artiklis 175 sätestatakse asjakohaste meetmete võtmine (lõiked 1–3), mida rahastavad ja rakendavad liikmesriigid (lõige 4), kellel on igal juhul EÜ artikli 176 kohaselt õigus kasutusele võtta rangemaid meetmeid tingimusel, et need ei ole asutamislepinguga vastuolus.

8. Järelikult on selles valdkonnas vastutus jagatud,⁶ nagu on soovitatud EÜ artikli 174 lõikes 4, milles jäetakse võimalus teha ühiselt või eraldi koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

9. Ühenduse pädevust rakendatakse aga reeglina EÜ artiklis 251 sätestatud „kaasotsustamise” menetluse korras, kuigi EÜ artik-

6 — Hispaania õigussüsteem järgib sarnast skeemi, kus riik võtab vastu põhilised keskkonnakaitsealased õigusaktid, ilma et see piiraks autonoomsete piirkondade õigust kehtestada täiendavaid kaitse norme selles valdkonnas, mis on nende pädevuses (1978. aasta põhiseaduse artiklid 149.1.23* ja 148.1.9°).

li 175 lõikes 2⁷ osutatud teemadel võib nõukogu otsuseid vastu võtta komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komiteega.

vad teod,⁹ mis pannakse toime tahtlikult või vähemalt raskest hooletusest, ning artiklis 4 kohustatakse liikmesriike karistama selliste kuritegude toimepanemist, nendes osalemist ja nendele kallutamist „tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistustega”, sealhulgas vabadusekaotusega. Samuti nähakse nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele ette muud liiki karistused, sealhulgas trahvid, õigustest ilmajätmine ja kohtuliku järelevalve alla paigutamine.

2. Ettepanek direktiiviks, mis käsitleb keskkonna kaitsmist kriminaalõiguse kaudu⁸

B. Euroopa Liidu õigus

10. EÜ artikli 175 lõike 1 kohaselt esitas komisjon vastavalt eespool viidatud EÜ artiklile 251 direktiivi ettepaneku ühenduse keskkonnakaitseõiguse rangema rakendamise tagamiseks, milles määratletakse minimaalne õiguserikkumise koosseis kogu ühenduses (artikkel 1).

1. Euroopa Liidu leping

12. Euroopa Liit, mis tähistab uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, põhineb Euroopa ühendustel, mida täiendatakse Euroopa Liidu lepinguga kavatsetud poliitikate ja koostöövormidega (artikkel 1). Nii eristatakse kolme sammast:

11. Esitatud teksti artiklis 3 nähakse ette kohustus klassifitseerida kuritegudena teata-

— esimene, niinimetatud ühenduse samm;

7 — Selles lõikes käsitletakse maksusätteid, meetmeid, mis puudutavad asula- ja linnaplaneerimist, veeressursside majandamist ja meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriikide valikut erinevate energiaallikate vahel ja energiaravustuse tildstruktuuri.

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepanek direktiiviks, mis käsitleb keskkonna kaitsmist kriminaalõiguse kaudu, mille esitas komisjon 15. märtsil 2001 (EÜT C 180 E, lk 238).

9 — Säte puudutab prügilaid, kaitsealuste looma- ja taimeliikide ohustamist, kaitsealuste levilate märkimisväärsel kahjustamist, osoonikihti kahandavate komponentide keelatud turustamist ja ebaseaduslikku tegevust tehastes, kus toimub ohtlik töötlemine või kus ladustatakse või kasutatakse kahjulikke aineid või preparaate.

- teine hõlmab ühist välis- ja julgeoleku- poliitikat (V jaotis);
 - kolmas puudutab politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades (VI jaotis).
- nagu direktiivid esimeses sambas, on raam- otsused saavutatavat tulemust silmas pidades liikmesriikidele siduvad, kuid jätavad riigi asutustele vabaduse valida vormi ja meeto- deid, kuid seevastu ei ole raamotsustel vahetut õigusmõju (artikli 34 lõike 2 punkt b).

13. Selle viimase eesmärk on tagada koda- nikele, ilma et see piiraks Euroopa Ühenduse volitusi, kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal, arenda- des liikmesriikide ühismeetmeid nimetatud valdkondades, vältimaks õigusrikkumisi ja võitlemaks nende vastu vajaduse korral liikmesriikide kriminaalõigusnormide üht- lustamisega vastavalt artikli 31 punkti e sätetele (artikkel 29).

14. Õiguslane koostöö hõlmab järkjärgulist meetmete võtmist, selleks et kehtestada miinimumeeskirjad kuriteokoosseisu tun- nuste ja karistuste suhtes organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja ebaseadusliku uimastikaubanduse valdkonnas (artikli 31 lõike 1 punkt e).

15. Üks selleks ettenähtud vahend on raam- otsus, mis soodustab liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist. Samamoodi

16. Kolmanda samba volitused võib üle kanda ühendusele, kes täidab neid vastavalt EÜ asutamislepingu IV jaotisele viisa-, varju- paiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika raames (artik- kel 42).

17. EL asutamislepingu sisus ei mõjuta miski Euroopa ühenduste asutamislepinguid ega hilisemaid lepinguid või õigusakte, mis neid muudavad või täiendavad (artikkel 47).

2. Raamotsus

18. Nõukogu võttis EL artiklile 29, EL artik- li 31 punktile e ja EL artikli 34 lõike 2 punktile b tuginedes keskkonna ohustami- sele otsustavalt ja kooskõlastatult reageeri- miseks (teine ja kolmas põhjendus) vastu raamotsuse, mille komisjon vaidlustab.

19. Raamotsuse artiklid 2 ja 3 nõuavad, et liikmesriigid loeksid kriminaalkuritegudeks teatavad tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu toime pandud teod,¹⁰ samas kui artiklis 4 laiendatakse karistatavust nendes kuritegudes osalemise ja nendele kallutamise eest.

välitaks muud karistused või meetmed, nagu on märgitud lõikes 2.¹¹

21. Artiklis 6 reguleeritakse juriidiliste isikute vastutust tegude või tegemata jätmise eest¹² ning artiklis 7 juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad karistused.¹³

22. Esitatud sätted näitavad, et raamotsus on praktiliselt direktiivi ettepaneku ärakiri, nagu tunnistatakse ka selle viiendas põhjenduses, ning seitsmendas põhjenduses selgitatakse, et nõukogu kaalus ettepanekut, kuid ei

20. Artikli 5 lõige 1 sätestab omakorda „tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate” karistuste vastuvõtmise, sealhulgas vähemalt tõsistel juhtudel vabadusekaotuse, millega võib kaasneda väljaandmine, ilma et see

10 — Artikkel 2 sätestab, et „iga liikmesriik võtab meetmed, mida on vaja selleks, et tuvastada oma siseriikliku õiguse kohaselt kuriteona: a) teatava koguse ainet või ioniseeriva kiirguse juhtimist või heitmist õhku, pinnasesse või vette, mis põhjustab inimestele surma või tõsiseid kehavigastusi; b) teatava koguse ainet või ioniseeriva kiirguse õigustvastast juhtimist või heitmist õhku, pinnasesse või vette, mis põhjustab või võib põhjustada inimese tervise jäävat või olulist halvenemist või surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju kaitsealustele mälestistele, muudele kaitseohjektidele, varale, loomadele või taimedele; c) jäätmete, kaasa arvatud ohtlike jäätmete õigustvastast lõpladustamist, hoidmist, vedamist, ekspordimist või importimist, mis põhjustab või võib põhjustada inimesele surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase, vee kvaliteedile või loomadele või taimedele; d) käitise õigustvastast käitamist, milles toimub ohtlik tegevus, mis põhjustab või võib põhjustada väljaspool käitist inimese surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase või vee kvaliteedile või loomadele või taimedele; e) tuumamaterjali või muude ohtlike radioaktiivsete ainete õigustvastast tootmist, töötlemist, hoidmist, kasutamist, vedamist, ekspordimist või importimist, mis põhjustab või võib põhjustada inimesele surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase, vee kvaliteedile või loomadele või taimedele; f) kaitsealuse loodusliku loomastiku või taimestiku liikide või nende osade õigustvastast omamist, äravõtmist, kahjustamist, tapmist või nendega kauplemist vähemalt siis, kui neid liike ähvardab siseriikliku õiguse tähenduses kadumine; g) õigustvastast kauplemist osooni kahandavate ainetega [...]”.

11 — Selles lõikes tuuakse näitena füüsiliselt isikult teatavaks tegevuseks, näiteks äriühingu või fondi asutamiseks või juhtimiseks vajaliku ametliku loa äravõtmine, „kui tema stiiidimõistmise põhjustanud asjaoludest nähtub selgesti oht, et samalaadne kuritegelik tegevus võib jätkuda”.

12 — Lõikes 1 jäetakse iga liikmesriigi otsustada võtta „meetmed, mida on vaja tagamaks, et juriidilisi isikuid saab võtta vastutusele artiklites 2 ja 3 nimetatud tegude eest, mille on nende kasuks toime pannud iseseisvalt või juriidilise isiku organi liikmena tegutsenud isik, kes on juriidilise isiku juures juhtival kohal: a) juriidilise isiku antud esindusõiguse alusel või b) volituse alusel, mis võimaldab teha juriidilise isiku nimel otsuseid või c) volituse alusel, mis annab õiguse teostada juriidilises isikus sisekontrolli, samuti artiklis 2 osutatud tegude toimepanemises kaasaaitaja või õhutamajana osalemise eest”. Lõikes 2 lisatakse: „Peale lõikes 1 sätestatud juhtude võtab iga liikmesriik meetmed, mida on vaja tagamaks, et juriidilisi isikuid saab võtta vastutusele, kui lõikes 1 nimetatud isiku puuduliku järelevalve või kontrolli tagajärjel on osutunud võimalikuks, et juriidilise isiku alluvuses olev isik on pannud toime juriidilise isiku kasuks artiklites 2 ja 3 osutatud teod.”

13 — „Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et vastavalt artiklile 6 vastutusele võetud juriidilist isikut karistatakse tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistustega, kaasa arvatud kriminaalõiguslike ja muude trahvidega ning muude võimalike karistustega, näiteks: a) riiklike hüvitiste või abi saamise õigusest ilmajätmine; b) ajutine või alaline tootmis- või äritegevuse keeld; c) kohutliku järelevalve alla paigutamine; d) sundlõpetamine; e) kolustus võtta erimeetmeid selleks, et hoida ära teo tagajärgi sellistena, millel kriminaalvastutus tuvastati.”

kiitnud seda heaks, sest see ületas EÜ asutamislepinguga ühendusele antud volitusi.¹⁴

menetlusse astujate esindajad peale Kreeka valitsuse ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee esindajate.

23. Artiklis 8 käsitletakse territoriaalset jurisdiktsiooni, samas kui artikkel 9 puudutab väljaandmist ja süüdistuse esitamist, kui liikmesriik ei anna oma kodanikke välja.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

24. Peale komisjoni ja nõukogu osalesid käesolevas menetluses menetlusse astujatena ja esitasid kirjalikke märkusi Euroopa Parlament, Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Saksa-maa, Taani, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Iirimaa, Madalmaad, Portugal, Ühendkuningriik ja Rootsi.

25. 5. aprilli 2005. aasta kohtuistungil esitasid suulised väited hageja ja kostja ning

14 — Nendest õigusakti preambuli selgitustest ja mõnedest kohtuistungil antud ütlustest järeldub, et direktiivi ettepanek ei õnnestunud, kuna liikmesriikide vahel esines lahknevusi ning seisukohtades ei saavutatud üksmeelt.

IV. Hagi analüüs

A. Vaidluse piiritlemine

26. Vaidluse keskmes on raamotsuse artiklid 1–7 ja artikleid 8–12 puudutatakse vaid mõõdamannes. Ei vaidlustata Euroopa Liidu Nõukogu pädevust neid artikleid vastu võtta,¹⁵ vaid tema kohustust hoiduda nende vastuvõtmisest, lähtuvalt ühenduse õiguse

15 — See pädevus ei ilmnne Euroopa Liidu lepingus siiski väga selgelt, sest kui artiklis 29 lubatakse liidul ühtlustada liikmesriikide kriminaalõigust, siis artikli 31 punktis e viidatakse miinimumeeskirjadele kuriteokoosseisu tunnuste ja karistuste suhtes organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja ebaseadusliku uimastikaubanduse valdkonnas. Nõukogu on vastu võtnud erinevaid raamotsuseid, milles ta koordineerib teatud tegude karistamist. Majandusalaiste õigusrikkumiste valdkonnas võib nimetada 29. mai 2000. aasta raamotsust 2000/383/JSK võltsimisvastase kaitse tugevdamiseks kriminaal- ja muude karistuste abil seoses euro kasutuselevõtmisega (EÜT L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 187), muudetud 6. detsembri 2001. aasta raamotsusega 2001/888/JSK (EÜT L 329, lk 3; ELT eriväljaanne 19/04, lk 182); 28. mai 2001. aasta raamotsust 2001/413/JSK mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastase võitluse kohta (EÜT L 149, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 123) ja 26. juuni 2001. aasta raamotsust 2001/500/JSK rahapesu ning kuriteovahendite ja kuritegelikult teel saadud tulu kindlakstegemise, uurimise, blokeerimise, arestimise ja konfiskeerimise kohta (EÜT L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 158–159). Terrorismivastast võitlust kriminaalõiguse abil käsitletakse 13. juuni 2002. aasta raamotsuses 2002/475/JSK (EÜT L 164, lk 3; ELT eriväljaanne 19/06, lk 18) ja inimkaubandust käsitletakse 19. juuli 2002. aasta raamotsuses 2002/629/JSK (EÜT L 203, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 52). Samas käsitletakse ohvrite kaitset ebaseadusliku siserände korral 28. novembri 2002. aasta raamotsuses 2002/946/JSK, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiritletamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist (EÜT L 328, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 61). 22. juuli 2003. aasta raamotsusega 2003/568/JSK ühtlustatakse siseriiklikud õigusaktid korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris (EÜT L 192, lk 54; ELT eriväljaanne 19/06, lk 182). Lõpuks reguleeritakse kriminaalõiguslikku kaitset infosüsteemide vastu suunatud rünnete vastu 24. veebruari 2005. aasta raamotsuses 2005/222/JSK (ELT L 69, lk 67).

ülimuslikkusest, mis on sätestatud EL artiklis 47,¹⁶ sest ühendus on Rooma lepinguga volitatud sanktsioneerima liikmesriike teatavate keskkonna suhtes toime pandud kuritegude korral.

28. Samas tunnistavad kõik EÜ artiklis 10 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest tulevalt ühenduse võimalust nõuda tema õiguskorra tõhusa toimimise tagamiseks liikmesriikidelt seda korda rikkuvate tegude karistamist. Pooled ja menetlusse astujad vaidlevad aga selle üle, kas nimetatud pädevus annab ühendusele õiguse kohustada liikmesriike määratlema õigusvastaseid tegusid kriminaalkuritegudena.

29. Lahenduse jaoks tuleb hoolikalt uurida kohtuotsuseid, milles omistatakse ühenduse institutsioonidele pädevus kehtestada karistusalasid õigusnorme.

27. Vaidlus asetub seega kolmandalt esimesele sambale, et analüüsida, kas ühendusel on õiguslikku alust liidu volitusi neutraliseerides selles valdkonnas sekkuda. Ka selles punktis ollakse üksmeelel, et ühenduse õiguses puudub sõnaselgelt või vaikimisi kehtestatud üldine võim kriminaalkorras karistamiseks.¹⁷

B. Kohtupraktika ühenduse pädevuse kohta määrata karistusi

16 — Tuleb arvestada, et EL artiklis 29 määratletakse liidu eesmärk, ilma et see piiraks Euroopa Ühenduse volitust nii, et konfliktide tekkimise korral on ülekaalus ühenduse volitused. Benzo Sáinz, F. väidab artiklis „El título VI del Tratado UE, instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar“, *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, lk 24, et selle sätte alusel ei ole eespool viidatud VI jaotise menetlusviisi taotletavate eesmärkide saavutamiseks ainus võimalik ning seda tuleb kasutada vaid siis, kui neid eesmäärke ei saavutata ühenduse õiguse tavapäraste vahenditega.

17 — 11. novembri 1981. aasta otsuses kohtuasjas 203/80, Casati (EKL 1981, lk 2595) märgiti, et põhimõtteliselt kuulub kriminaalõigus liikmesriikide pädevusse (punkt 27). Vogel, J., „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, lk 232, ja Dannecker, G., „Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, *Juristenzeitung*, 1996, lk 869, väidavad, et õigusteaduses ollakse selles punktis üksmeelel. 1972. aastal rõhutas Bigay, J., „Droit communautaire et droit pénal“, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, nr 4, lk 734, et nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruses nr 17, esimene määrus EÜ artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta (nüüd EÜ artiklid 81 ja 82), tuvastati *expressis verbis*, et selles käsitletavaid sanktsioone ei käsitata karistustena.

30. Kohtuotsuses Amsterdam Bulb¹⁸ märkiti, et kui ühenduse õiguskorras ei ole sõnaselgelt sätestatud üksikisikute karistamist ühenduse õiguse rikkumise eest, võib siseriiklikes õigusaktides sätestada vajalikuks peetavad karistused (punkt 33).¹⁹ See väide põhineb liikmesriikide kohustusel tagada vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 5

18 — 2. veebruari 1977. aasta otsus kohtuasjas 50/76 (EKL 1977, lk 137).

19 — Tegemist oli Madalmaade määrusega, millega karistati ekspordil ühenduse määruse rikkumisi teatavate lillesibulate ekspordi miinimumihindade osas.

(nüüd EÜ artikkel 10) oma Euroopa kohustuste täitmine (punkt 32).

31. Kohtujurist F. Capotorti selgitab selles kohtuasjas tehtud ettepanekus eespool esitatud kinnituse õigustust. Olles punktis 4 meenutanud, et kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid hoiduma selliste meetmete võtmisest, mis muudavad ühenduse määrust, kaasa arvatud juhul, kui nad teevad seda määruse rakendamise tagamiseks, selgitab ta, et karistuse kehtestamine ei muuda ühenduse eeskirja ulatust, sest kõik peamise käitumiseeskirja juurde kuuluvad karistusnormid põhinevad oletusel, et pannakse toime eeskirjavastane tegu ja järelikult võetakse eeskirja tervikuna koos sellele omase sisuga. Hiljem lisab ta, et sel viisil pakutav erinev kaitse tuleneb erinevustest siseriiklikes õiguskordades, millele EÜ asutamislepingu artiklis 5 tuginetakse ühenduse õiguse tõhususe toetamiseks. Lõpetuseks märgib ta, et ainus liikmesriikidele pandud piirang karistuste kehtestamisel on selline olukord, kus ühenduse õigusnormides on need juba ette nähtud.

32. Seega tugineb kohtuotsus Amsterdam Bulb kolmele ideele: 1) ühenduse õiguse tõhusust kaitsvate karistuste kehtestamine kuulub ühenduse õigusesse; 2) kui need puuduvad, võtavad liikmesriigid kasutusele meetmed, mida nad peavad vajalikuks; 3) liikmesriigid võivad valida kõige asjakohasemad meetmed, isegi kui sellisele süsteemile on omased erinevused.

33. Esimene idee tugineb eeldusel, et ühenduse sanktsioonid kehtestatakse kasutatud õigusaktile, st määrusele või direktiivile omase jõuga. Kuid kuna ühendusel puudub kriminaalõiguslik pädevus, tuleb tal piirduda tsiviil- ja halduskaristuste korraldamisega. Nii tuleneb kohtujurist F. Capotorti sõnast, millega ta lõpetab oma ettepaneku nimetatud punkti, et ühenduse õiguse aluspõhimõtteid ei riku asjaolu, et liikmesriik lisab ühenduse määrusele karistussätteid kavatsusega tagada määruse järgimine, tingimusel — minu meelest tuleb see lisada —, et järgitakse kõiki ettevaatusnõudeid karistuste määramise õiguse kasutamisel ja eelkõige põhimõtet *ne bis in idem*.²⁰

34. Kohtuotsuses komisjon *v. Kreeka*, tunnustatud kui kohtuotsus „Kreeka mais”,²¹ kasutas

20 — Selle põhimõtte rakendamise kohta, kui sama tegu karistatakse erinevates õiguskordades, vt minu ettepanek 7. jaanuari 2004. aasta otsusele kohtuasjades C-213/00 P, Italcementi vs. komisjon, C-217/00 P, Buzzi Unicem vs. komisjon ja C-219/00 P, Cementir vs. komisjon (EKL 2004, lk I-123). Ja eelkõige kolmanda samba ja Schengeni lepingu kohta vt ettepanek 11. veebruari 2003. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-187/01 ja C-385/01, Gözütkok ja Brügger (EKL 2003, lk I-1345).

21 — Vastavalt 21. septembri 1989. aasta otsusele kohtuasjas 68/88 (EKL 1989, lk 2965) ei täitnud nimetatud liikmesriik oma kohustusi muu hulgas seetõttu, et ta ei algatanud kriminaal- või distsiplinaarmenetlust isikute suhtes, kes osalesid teatud tegude toimepanemises ja varjamises, mis võimaldasid kõrvale hoiduda teatud kolmandatest riikidest 1986. aasta mais imporditud maisipartiide pealt tasumisele kuuluvate põllumajandustasude maksimisest.

Euroopa Kohus taas kohtuotsuse Amsterdam Bulb punkti 32 sõnastust, seda tsiteerimata (punkt 23), lisades ühenduse õiguskorra kaitseks võetavate siseriiklike distsiplinaarmede õiguspärasuse jaoks kaks nõuet: 1) õigusrikkumisi tuleb karistada nii sisu kui menetluse osas samadel tingimustel kui siseriikliku õiguse sarnase laadi ja raskusega rikkumisi, ja 2) need tingimused peavad igal juhul tagama karistuse tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse (punkt 24). Selle kohtuasja kohta tehtud ettepanekus oli kohtujurist A. Tesaro märkinud, et asutamislepingu artikkel 5 sisaldab liikmesriikide jaoks kohustust karistada asjakohaselt ühenduse õiguse rikkujaid nii, et ühenduse õigus ei kaotaks oma tõhusust (punkti 12 teine lõik).²²

35. Seega on liikmesriikidel vaba voli lõpetada ühenduse õiguskorra vastased teod nii juhul, kui viimases ei ole seda sätestatud, kui ka siis, kui see seda sõnaselgelt sätestab; siseriiklik õigusnorm lisab *täiendava* kaitse,

kuid nagu kohtuotsuse Drexel²³ punktis 17 juba märgiti, seab ühenduse õigus sellele teatavad piirid, nõudes, et karistus oleks samaväärne riigisiseste õigusrikkumiste suhtes rakendatavaga (samasuse või võrdväärsuse põhimõte) ning oleks lisaks tõhus.

36. 13. juuli 1990. aasta määruses Zwartveld jt,²⁴ mis tehti Rechter-commissaris bij de Arrondissementsrechtbank te Groningeni õigusabi koostöö taotlusel, omistati kohtuotsusele „Kreeka mais“ väide, mida selle sõnastuses ei ole, kuid mis tuleneb selle otsuse ja kohtuotsuse Amsterdam Bulb tähendusest: liikmesriigid võivad ja peavad tagama asutamislepingu järgimise, võttes vajadusel kasutusele kriminaalkaristused (punkt 17).

37. Ringi näib lõpetavat 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas Nunes ja de Matos,²⁵ kus käsitleti Tribunal de Círculo de Porto esitatud eelotsuse küsimust selle kohta, kas liikmesriigil on õigus kriminaliseerida teatavaid ühenduse varaliste huvide vastaseid tegusid, kui Euroopa õigusnormid näevad nende suhtes ette ainult tsiviilkaristuse.

22 — Selle kohtuotsuse teooriat korratakse 10. juuli 1990. aasta otsuses kohtuasjas C-326/88, Hansen (EKL 1990, lk I-2911, punkt 17), celotsuse küsimuse lahendamisel, mis esitati seoses kriminaalmenetlusega Taanis ühe ettevõtja vastu nõukogu 25. märtsi 1969. aasta määruse (EMÜ) nr 543/69 teatavate maanteevedusid käsitlevate sõtsiaalõigusnormide ühtlustamise kohta (EÜT I. 77, lk 49) rikkumise tõttu. Kohtuotsuses tuvastati, et ei kõnealune määrus ega ühenduse õiguse üldpõhimõtted takista siseriiklike õigusnormide rakendamist, mis karistavad ettevõtjat, kelle palgal olev autojuht rikkus maksimaalset päevast sõidulimiiti ja puhkerežiimi, tingimisel et karistus on sarnane siseriiklikus korras rikkumise puhul rakendatava karistusega ja proportsionaalne õigusrikkumise raskusastmega (resolutsiivosa).

23 — 25. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas C-299/86 (EKL 1988, lk 1213).

24 — Määrus kohtuasjas C-2/88 IMM (EKL 1990, lk I-3365).

25 — Otsus kohtuasjas C-186/98, (EKL 1999, lk I-1883).

Euroopa Kohus tuvastas, et EÜ artikli 10 alusel ette nähtud meetmed hõlmavad kriminaalkorras reageerimist, täpsustades, et:

C. Teisene õigus

- kui ühenduse õigus ei sisalda meetmeid oma õigusnormide täitmise tagamiseks, on liikmesriigid kohustatud need meetmed võtma; kui see neid meetmeid sisaldab, on liikmesriikidel täiendav roll nende õigusnormide kaitse tugevdamiseks;
- karistuse liigi valikus on pädevad siseriiklikud ametiasutused, kuigi see peab olema võrreldav sarnase laadi ja raskusastmega siseriikliku õigusrikkumise korral rakendatavaga ning ühtlasi praktiline, asjakohane ja hoiatav.

38. Kokkuvõttes ei eksi nõukogu ja tema toetajad sugugi, kui nad väidavad, et kohtupraktikas ei tunnistata sõnaselgelt ühenduse pädevust nõuda liikmesriikidelt lepingutes seatud eesmärkide saavutamist takistavate tegude kuriteona tuvastamist.

39. Samale järeldusele jõuab ühenduse teisese õiguse tagamaid uurides.

40. Nõukogu 23. juuli 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 2241/87 teatavate kontrollimeetmete kehtestamise kohta kalanduses²⁶ artikli 1 lõige 2 ning seda asendava nõukogu 12. oktoobri 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2847/93, millega luuakse ühise kalanduspoliitika suhtes rakendatav kontrollisüsteem,²⁷ artikli 31 lõige 1 jätavad liikmesriikidele vabaduse valida karistused kõnealust poliitikat reguleerivate õigusnormide rikkumiste korral. Seda tõlgendust kinnitab esimene nimetatud määruse puhul 1. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas komisjon v. Prantsusmaa,²⁸ kus analüüsiti, kas siseriiklikus õiguses ette nähtud haldus- ja kriminaalmeetmed vastavad ühenduse kohustustele kalavarude säilitamisel ja kontrollimisel.

41. Nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiiv 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta²⁹ märgib, et kõnealuse nähtuse vastu tuleb võidelda peamiselt kriminaalõigusmeetmete kaudu (neljas põhjendus) ning samas nõuab liikmesriikidelt üksnes selle direktiivi täieliku kohaldamise tagamist, määrates kindlaks meetmete rikkumise puhul kohaldatavad

26 — EÜT L 207, lk 1.

27 — EÜT L 261, lk 1; ELT eriväljaanne 04/02, lk 70.

28 — Otsus kohtuasjas C-333/99 (EKL 2001, lk I-1025).

29 — EÜT L 166, lk 77; ELT eriväljaanne 09/01, lk 153.

karistused (artikkel 14), ilma et see piiraks selliste tegude tõkestamiseks rangemate sätete vastuvõtmist (artikkel 15).

leda konkreetsete asjaolude taustal, pidades eelkõige silmas selle otstarvet.

42. Nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiiv 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele,³⁰ nõuab, et liikmesriigid näeksid ette „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused” isikute suhtes, kes panevad toime õigusrikkumise, osalevad õigusrikkumises, on kihutajad õigusrikkumisele ja teevad katse õigusrikkumiseks (artiklid 1–3), ning nende karistuste kriminaalset laadi kinnitatakse raamotsuses 2002/946/JSK.³¹

45. Euroopa Kohtus kasutatav väljend ei ole juhuslik, kuna karistuse tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse all peetakse silmas põhinõudeid, selleks et ühenduse õigusnormi saaks rikkumistele vaatamata rakendada tervikuna. Lisaks, arvestades igasuguse süüdimõistmise topelteesmärki — üld- ja eripreventsiooni — see tähendab vastutava isiku karistamist asjakohase õigusaktiga ning ühiskonna hoiatamist samaväärse karistusega sarnaselt karistatava teo kordumise korral, on võimalike karistuste valik väga lai.

43. Mõnel puhul osutub kriminaalkaristus hädavajalikuks, kuna see on ainus, mis on kohtuotsuses „Kreeka mais” esitatud tingimuste kohaselt „tõhus, proportsionaalne ja hoiatav”.

46. Mõnel juhul piisab õigusrikkumisele eelneva olukorra taastamisest. Kuid see tagajärg, millel puudub karistuslik iseloom kitsas tähenduses, ja mida tavaliselt nimetatakse „tsiviilsanktsiooniks”, nõuab sageli nimetatud ennetava eesmärgi saavutamiseks täiendavaid karistusi *stricto sensu*, mille rangust tuleb varieerida vastavalt ohustatud õigushüve tähtsusele ja õigusrikkumise sotsiaalsele taunitavusele.

D. „Tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava karistuse” määratlemata õigismõiste

44. See mõiste kätkeb abstraktselt vaadelduna määratlemata aspekte, kuid nagu kõiki seda liiki mõisteid, on seda võimalik piirit-

47. Olenevalt vastuse ulatusest eristatakse raskemaid kriminaalkaristusi ja halduskaristusi. Mõlemad kujutavad endast riigi *iuss*

30 — EÜT L 328, lk 17; ELT eriväljaanne 19/06, lk 64.

31 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud.

puniendi avaldusi ja järgivad samu ontoloogilisi põhimõtteid;³² sellegipoolest tingib viimati nimetatud karistuste vähesem rangus väiksemad nõudmised nende määramiseks vajalike tagatiste osas, ilma et piiraks vajadust, nagu ma märkisin oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *v. Kreeka*,³³ järgida mõlemal puhul sarnaseid põhimõtteid.³⁴

korras tunnustatud õiguste kaitseks,³⁵ seades siiski tingimuseks, et sellest üldreeglist on üldteada erandeid,³⁶ kui ühendusel on ilmselt õigus lõplikku hinnangut anda.

48. Nõukogu ja mõne menetluse astuja vihjetest näib ilmnevat, et keegi ei saa hinnata karistuste rakendatavust, asjakohasust ja tõhusust paremini kui siseriiklikud seadusandlikud organid. Ma väitsin seda, kui tõhususe põhimõttest lähtuvalt tuli otsustada teatavate siseriiklike menetluse tähtaegade piisavust hagide esitamiseks ühenduse õigus-

49. Ei tohiks unustada, et ühenduse õiguskorra kaitsmine on selle institutsioonide ülesanne, kuigi miski ei takista neid kohus-
tamast liikmesriike karistama selle õiguskorra rikkumisi. Ainult sel määral, kui võrd otsustamiseks hädavajaliku teabe puudumisel ei saa institutsioonid anda kõige sobivamat vastust, omistatakse see ülesanne siseriiklikele seadusandjatele. Seevastu, kui „tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava” karistuse määramine on ilmselge, ei ole mõjuvat põhjust takistada selles valdkonnas pädeval pooltel karistust valimast.³⁷

32 — Tribunal Supremo de España halduskolleegium eitab juba ammu igasugust metafüüsilist erinevust nende kahe liigi vahel. Selle kohta võib vaadata 9. veebruari 1972. aasta kohtuotsust, mis tehti ajal, mil Hispaania õigussüsteemis puudusid paljud õigusriigile omased põhimõtted ja milles kasutati seda võrdlust selleks, et kehtestada halduskaristuste määramisele suures osas kriminaalkaristuse puhul nõutavaid ettevaatusnõudeid. García de Enterría, E., ja Fernández, T. R., *Curso de derecho administrativo*, vol. II, 7. ed., Madrid, 2000, lk 163, teatavad, et esimest liiki karistuste osas toimus ebataoline tõus kindral Primo de Rivera diktatuuri ajal, II Vabariigis ja Franco ajal, kes kasutasid neid tavalise vahendina poliitilise opositsiooni vastu võitlemisel.

33 — 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-387/97 (EKL 2000, lk I-5047).

34 — Hispaania konstitutsioonikohus Tribunal Constitucional on seisukohal, et kriminaalmenetluses ette nähtud vormid on kohaldatavad karistusi määravale haldusmenetlusele sel määral, mis on vajalik õiglase kohtumõistmise õiguse aluseks olevate põhiväärtuste tagamiseks (otsus kohtuasjas 18/1981 (*Boletín Oficial del Estado*; edaspidi „BOE”, nr 143, 16.6.1981) ja kohtuasjas 181/1990 (BOE, nr 289, 3.12.1990)), ilma et see piiraks asjakohast kohandamist kohtuasja eripärale (otsus kohtuasjas 2/1987 (BOE, nr 35, 10.2.1987); kohtuasjas 29/1989 (BOE, nr 50, 28.2.1989), eespool viidatud kohtuasjas 181/1990, kohtuasjas 3/1999 (BOE, nr 48, 25.2.1999) ja kohtuasjas 276/2000 (BOE, nr 299, 14.12.2000)).

35 — Vt minu ettepanek 24. septembri 2002. aasta otsusele kohtuasjas C-255/00, *Grundig Italiana* (EKL 2002, lk I-8003, punktid 27–29) ja 17. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-30/02, *Recheio* (EKL 2004, lk I-6051, punktid 23–35).

36 — Ettepanek otsusele *Grundig Italiana*, punkt 27, ja otsusele *Recheio*, punkt 29.

37 — Selle pädevuse omanikul peab põhimõtteliselt olema ametlik pädevus. Soome valitsuse esindaja rõhutas kohtuistungil asjaolu, et kriminaalõigus ei ole vahend, et see on sisult materiaalne, kuid see seisukoht jääb pelgalt nominaalseks, sest nagu kõik karistusalsed sätted, teenib ka kriminaalkaristus kaugemat eesmärki. 27. oktoobri 1992. aasta otsuses kohtuasjas C-240/90, *Saksamaa vs. komisjon* (EKL 1992, lk I-5383), mis tugineb varasematele otsustele, omistatakse ühendusele tema võltuste raames (antud juhul oli tegemist ühise põllumajanduspoliitikaga) õigus määrata siseriiklike ametiasutuste poolt pettuses süüdi olevate ettevõtjate suhtes kohaldatavaid karistusi (punktid 11–13).

50. Teisistõnu ei näi miski takistavat arusaama, et näiteks alaealiste elu ohustavate või nende kuritarvitamise kuritegude puhul sobiv karistus peab olema kriminaalkaristus, mistõttu, kui nende õigusrikkumiste vastu kaitstavad õigushüved oleks üks ühenduse eesmärke, ei vaidlustaks keegi ühenduse seadusandlike organite õigust nõuda liikmesriikidelt nende õigusrikkumiste karistamist kriminaalkorras.

51. Järgmine sanim on seega kindlaks teha, kas keskkonnakaitse, mis kuulub eespool punktides 6–9 esitatu põhjal kahtlemata ühenduse pädevusse, nõuab kriminaalõiguslikku kaitset. Selles analüüsis tuleb keskkonnakaitset käsitleda ühenduse raames.

E. Keskkonnakaitse ühenduses

52. 30. novembril 2004. aastal esitatud ettepanekus kohtuasjas Deponiezweckverband Eiterköpfe, milles tehti 14. aprilli 2005. aasta otsus C-6/03 (EKL 2005, lk I-2753) märkisin ma, et kuigi keskkond ja keskkonnakaitse ei pälvinud lepingute koostajate erilist tähelepanu, ei kulunud kaua aega, kuni 1972. aastal Pariisis toimunud riigipeade ja valitsusjuhtide konverentsil

otsustati luua oma poliitika selles valdkonnas³⁸ ning soovitati kasutada EÜ asutamislepingu artiklites 100 ja 235³⁹ (nüüd EÜ artiklid 94 ja 308) sätestatud kaitset.

53. Euroopa Kohus järgis seda soovitusi ja rajas sellealased õigusnormid viidatud artiklile 100,⁴⁰ tuvastades kohtuotsuses ADBHU,⁴¹ et keskkonnakaitset tuleb pidada „ühenduse üheks peamiseks eesmärgiks” (punkt 13), mõte, mida korrati aastaid hiljem pärast ühtse Euroopa akti⁴² vastuvõtmist kohtuotsuses komisjon v. Taani (punkt 8).⁴³

38 — See esialgne lünk õiguses tekitas tõsisel kahtlusi ühenduse keskkonnoõiguse õigusliku aluse otsingul, mida on Hispaania õigusteaduses kirjeldanud Bravo-Ferrer Delgado, M., „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente”, *Gaceta Jurídica*, nr B-92 ja B-93, märts ja aprill 1994, vastavalt lk 13–20 ja 5–13. Küsimust on käsitlenud ka Gérardin, D., „Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement, base juridique, subsidiarité et proportionnalité”, *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paris, 1998, lk 33–55.

39 — Artikkel 100 osutus otseselt ühisturu rajamist või toimimist mõjutavate õigusnormide ühtlustamise vahendiks ja laiem artikkel 235 hõlmas asutamislepingus sõnaselgelt märkimata ühenduse eesmärkide saavutamiseks sobivate meetmete vastuvõtmist.

40 — 18. märtsi 1980. aasta otsuse kohtuasjas 91/79, komisjon vs. Itaalia (EKL 1980, lk 1099, punkt 8) kohaselt ei saa välistada, et keskkonnoalased õigusnormid kuuluvad asutamislepingu artikli 100 raamesse, arvestades, et seda laadi sätteid võimaldavad maksustada ettevõtjaid, kelle suhtes neid kohaldatakse, ja siseriiklike õigusnormide ühtlustamise puudumisel toimub märkimisväärne konkurentsi moonutamine.

41 — 7. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 240/83 (EKL 1985, lk 531).

42 — EÜT 1987, L 169, lk 1.

43 — 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 302/86 (EKL 1988, lk 4607).

54. Kõnealuse aktiga lisati EÜ asutamislepingule spetsiaalne osa — VII jaotis (nüüd XIX jaotis)⁴⁴ — mis hõlmab artikleid 130r ja 130s (muudetuna EÜ artiklid 174 ja 175) ja artiklit 130t (EÜ artikkel 176), millele lisandub artikli 100a lõige 3 (muudetuna EÜ artikli 95 lõige 3), mis kohustab komisjoni tagama, et lõikes 1 sätestatud ettepanekud taotleksid „füüsilise keskkonna kaitstuse kõrget taset”.

55. Uues lähenemisviisis asetati keskkonnakaitse ühenduse tegevuse keskmesse, innustades ja kujundades seda, nagu meenutati kohtuotsuses komisjon *v. nõukogu* (punktid 22 ja 24),⁴⁵ ning EL lepingu sõlmimisega Maastrichtis sai sellest üks ühenduse eesmärgi.

56. Tänapäeval on kinnitatud kõrgetasemelist keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamist ning elu kvaliteedi parandamist ühenduse sihtidena (EÜ artikkel 2), mis nõuavad erilist keskkonnapoliitikat (EÜ artikli 3 lõike 1 punkt l). Veelgi enam — „artiklis 3 osutatud ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemise ja rakendamise peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”

(EÜ artikkel 6). Seda muret võib välja lugeda ka asutamislepingu teistest sätetest: juba viidatud EÜ artiklist 95 või EÜ artiklist 161, mis käsitleb Ühtekuuluvusfondi loomist andmaks „rahalist abi keskkonnaprojektidele”.

57. Keskkonnakaitse on võimaldanud õigusnormidesse integreerida selliseid põhimõtteid nagu ettevaatusprintsip ja ennetusmeetmed (EÜ artikli 174 lõike 2 esimene lõik), millel põhinevad suurel määral ühenduse õigusnormid, kus keskkond, elu ja isikupuutumatus saavutavad üldise mõõtmehariliku tehnoloogilisest ja tööstuslikust progressist tulenevate ohtude globaliseerumise tõttu.⁴⁶

58. Euroopa põhiseaduse lepingus⁴⁷ püsib see samal kesksel kohal. Vastavalt artiklile II-97, mis põhineb EÜ artiklil 2, tuleb „[k]õrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine [...] integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt”; artiklis III-119

44 — VII jaotis lisati asutamislepingu kolmandasse ossa ühtse Euroopa akti artikliga 25 ja artikkel 100a artikliga 18. EL lepinguga (artikli G punkt 28) muudeti see XVI jaotiseks.

45 — 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89 (EKL 1991, lk I-2867).

46 — Ettevaatusprintsipi kohta võib vaadata González-Vaqué, L., „La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, nr 221, september-oktoober 2002, lk 4–20. Vt ka minu uurimust *El desarrollo comunitario del principio de precaución* ajakirjanduses.

47 — ELT 2004, C 310, lk 1.

korratatakse EÜ artikli 6 sisu. Artiklites III-233 ja III-234 omakorda korratatakse sisuliselt EÜ artikleid 174–176.

59. Seega ei ole kahtlust, nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 51 märkisin, et „keskkond” kuulub ühenduse pädevusse ning kujutab ka õigushüve, mille kaitse on muude poliitikate aluseks, kaitsetegevust, mida võib pealegi pidada ühenduse süsteemi põhieesmärgiks.

60. Keskkonnakaitse ei ole üksnes Euroopa mure, vaid on saavutanud ülemaailmse mõõdme.

F. Keskkonnapoliitika globaliseerumine

61. Paljudes rahvusvahelistes lepingutes ja kokkulepetes otsitakse vastuseid ökosüsteemide ja elu pideva halvenemisega toimetulemiseks planeedil.

62. Üheks näiteks võib tuua Ühinenud Rahvaste Organisatsioonis alates 5.–16. juuni

1972. aasta Stockholmi konverentsist järgitud protsessi,⁴⁸ mille abil on saavutatud olulisi vahe-eesmärke. Kõnealusest koostööst sai suursündmus, kuna sellel juhiti maailma tähelepanu keskkonna olukorra tõsidusele „Elukeskkonna deklaratsioonis”, milles kehtestati 26 loodusvarade kaitse põhimõtet.

63. 1982. aasta „Maailma looduse hartas”⁴⁹ süvendati tegevust samas suunas, võttes suuremad kohustused tegevussuunide sisu osas ja nende integreerimiseks riikide õiguskordadesse.

64. Otsustava tõuke andis Rio deklaratsioon, mille võtsid vastu selles Brasiilia linnas 1992. aasta juunis toimunud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni keskkonna ja arengu tippkohtumisel osalenud valitsused. Deklaratsiooni vastuvõtmise kõrge tase ja selle vastuvõtmisel saavutatud suur üksmeel annavad sellele kui ühisteadvusest sündinud ülemaailmsele kokkuleppele erilise tähenduse, mis on ajendatud vajadusest säilitada planeeti tulevastele põlvedele.

48 — Selle foorumi lähtepunkt oli inimõiguste ülddeklaratsioon (vastu võetud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peassambleel 10. detsembri 1948. aasta resolutsioonis 217 A (III)), milles deklareeritakse õigus elatusemele, mis tagab tervise ja heaolu (artikli 25 lõige 1). Veelgi kaugemale ulatuv majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt (vastu võetud nimetatud peassambleel 16. detsembri 1966. aasta resolutsioonis 2002 A (XXI), mis jõustus 3. jaanuaril 1976) viitab keskkonna parandamise vajadusele kui ühele inimese õige arengu tingimusele (artikli 12 lõike 2 punkt b).

49 — See harta võeti vastu 28. oktoobri 1982. aasta resolutsioonis 37/7.

65. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1992. aasta kliimamuutuste raamkonventsioon ja selle rakendamiseks väljatöötatud 1997. aasta Kyoto protokoll kasvuhoonetega side heitkoguste vähendamiseks⁵⁰ tähistavad veel kaht tähtsat lüli selles jätkuvas ahelas, kuhu kuulub ka 28. jaanuari 2000. aasta Montréali konverentsil sõlmitud bioloogilise mitmekesisuse protokoll, millega ühinesid ka Rio tippkohtumisel sõlmitud bioloogilise mitmekesisuse konventsioonile alla kirjutanud pooled.

G. Õigus sobivale keskkonnale ja üldsuse vastutus keskkonnanahoiul

66. EÜ asutamislepingus kasutatakse mõisteid „säästev areng” ja „elukvaliteet” mõistega „keskkond” tihedalt seotuna, vihjates subjektiivsele mõõtmele, mida ei saa keskkonna kaitsmisel ja parandamisel eirata. Geofüüsilisel tasandil, mille moodustab meie looduskeskkond, kujutab elukvaliteet endast kodanike õigust, mis tuleneb erinevatest materiaalistest (loodusvarade ratsionaalne

kasutamine ja säästev areng) ja intellektuaalsetest (progress ja kultuuriline areng) teguritest. Tegemist on inimväärselt kvaliteetse elu saavutamiseiga pärast ellujäämiseks piisava kvantitatiivse piiri ületamist.⁵¹

67. Sellest tulenebki õigus sellisele keskkonnale, mitte niivõrd üksikisikuna, vaid kui liikmena ühiskonnas, kus ta jagab ühiseid sotsiaalseid huve.⁵² Seda tunnustatakse mõnede ühenduse liikmesriikide põhiseaduses vaidlustatud raamotsuse vastuvõtmise ajal.⁵³ Nii sätestatakse Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artiklis 20a,⁵⁴ et „riik kaitseb

51 — Mendizábal Allende, R., „Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Actualidad Administrativa*, nr 19, 1994, lk 289. Loperena Rota, D., „Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nr 3, november 1999, märgib, et sobiv keskkond ei ole sotsiaalse arengu viil, vaid selle eksisteerimise eeltingimus ning on inimeluga seondud õigus, ilma milleta ei ole inimest ega ühiskonda ega õigust.

52 — Selle nähtuse kajastamine menetluses toimub õiguse olla kohtumenetluse pool omistamisega isikutele, kellel on „laialdased huvid”, see tähendab ulatuslikud huvid, mis puudutavad koosseisu poolest täpselt määratlemata, tildjuhul anonüümseid ja määratlemata rühmi, keda võib raskustega siiski määratleda. See vahend, mis on osutunud angloameerika õiguses kasulikuks tarbijate ja kasutajate õiguskaitsevahendina, toimib niinimetatud *class action*-tüüpi (rühmahagi) hagide kaudu, mis annavad lahenduse olukorras, mis puudutab paljusid inimesi nii, et sellise hagi algatamisega saab lahendada kõiki puudutavaid ühiseid küsimusi üksikult ja ilma sõnaselge ametliku volituste andmisega.

53 — Velasco Caballero, F., „Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, nr 190, november 2000, lk 183–190.

54 — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, mille Parlamentarischer Rat võttis vastu 23. mail 1949 Bonnisis.

50 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiviga 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonetega side saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), võetakse Kyoto protokoll üle ühenduse õigusesse.

tulevaste põlvede ees vastutust võttes⁵⁵ põhiseadusliku korra raames ka looduslikke elutingimusi". Hispaanias sätestab põhiseaduse artikkel 45⁵⁶ sotsiaal- ja majanduspoliitika üldpõhimõtete hulgas kõikide õiguse „inimese arenguks sobivale looduskeskkonnale”.⁵⁷ Sarnases sõnastuses väljendatakse Portugali Vabariigi põhiseaduse artikli 66 lõiget 1,⁵⁸ Rootsi 24. novembri 1994. aasta seaduse⁵⁹ (millega muudetakse Rootsi valitsuse seadust) II peatüki artikli 18 kolmandas lõigus korratakse kõigi õigust loodusele.

ning keskkonnakaitset (artikkel 20), samas kui Kreeka (artikli 24 lõige 1),⁶¹ Madalmaade (artikli 21)⁶² ja Portugali põhiseaduses (artikli 9 punkt e) tehakse keskkonnakaitse riiklike ametivõimude kohuseks. Itaalias laieneb põhiseaduse artikli 9 lõikes 2⁶³ sätestatud vabariigi kohustus säilitada maastikku ka keskkonna ja maa kaitsele.⁶⁴

68. Seda õigust täiendatakse ametiasutuste vastavate kohustustega. Juba nägime Saksa põhiseaduse tingimusi. Hispaania põhiseaduse artikli 45 lõige 2 nõuab, et ametiasutused valvaksid loodusvarade ratsionaalse kasutamise järele „elukvaliteedi kaitsmiseks ja parandamiseks, keskkonna kaitsmiseks ja taastamiseks, tuginedes hädavajalikule ühiskonna solidaarsusele”. Samas vaimus viidatakse Soome põhiseaduses⁶⁰ ühisele vastutusele looduse ja mitmekesisuse hooldamisel

69. Selle keskkonnahoole subjektiivne mõõde on vaikimisi omaks võetud Euroopa Liidus, mille 7. detsembril 2000. aasta põhiõiguste hartas⁶⁵ märgitakse esiteks preambulis, et liit rajaneb inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse ja solidaarsuse jagamatutel ja universaalsetel põhiväärtustel, ja sätestatakse seejärel viimasele pühendatud peatükis koos sotsiaalõigustega, et liidu poliitikasse tuleb integreerida ja tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine

55 — Kohtujuristi kursiv.

56 — Ratifitseeritud referendumiga 6. detsembril 1978 (BOE, nr 311-I, 29.12.1978).

57 — Tribunal Constitucional (Hispaania konstitutsioonikohus) on rõhutanud, et see säte hõlmab viimastel aastakümnetel laiaades arvamusringkondades ilmnenuid mureid keskkonna pärast, mida on väljendatud ka arvukates rahvusvahelistes dokumentides (4. novembri 1982. aasta otsus 64/1982 (BOE, nr 296, 22.10.1982)).

58 — Vastu võtnud Asamblea Constituyente 2. aprilli 1976. aasta täiskogu istungil.

59 — Lag om ändring i regeringsformen, avaldatud *Svensk Författningssamling* is 16. detsembril 1991.

60 — See põhiseadus, millega asendati 1919. aasta seadus, jõustus 1. märtsil 2000 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Kreeka põhiseadus, mida hääletas põhiseaduse läbivaatamise V koda 9. juunil 1975.

62 — Madalmaade Kuningriigi põhiseadus, 19. jaanuari 1983. aasta versioon (*Staatsblad*, nr 15–51).

63 — Itaalia Vabariigi 27. detsembri 1947. aasta põhiseadus.

64 — Merusi, F., *Commentario della Costituzione*, Roma/Bologna, 1975, lk 445, ja Cavallo, B., „Profil amministrativi della tutela dell'ambiente, il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), lk 412.

65 — EÜT C 364, lk 1.

(artikkel 37). See säte, nagu juba nimetatud, kuulub Euroopa põhiseaduse lepingusse (artikkel II-97).

ses kohtuasjas Guerra jt v. Itaalia⁶⁹ leiti, et nimetatud põhiõigusega on vastuolus, kui kodanikke ei teavitata ametlikult, kuidas õigesti reageerida saastavatele heitkogustele lähedal asuvast tööstusest (punkt 60).

70. Enne kui lõpetan selle lõigu, tahan veel rõhutada, et olenemata mõistest, mida kasutatakse, et sätestada õigust sobivale looduskeskonnale,⁶⁶ on selle seos teatud põhiõigustega kergesti nähtav. Selle väite kinnitamiseks piisab Euroopa Inimõiguste Kohtu kahele otsusele viitamisest. 9. detsembri 1994. aasta otsuses kohtuasjas López Ostra v. Hispaania⁶⁷ peeti ilmseks, et tõsised keskkonnavastased teod võivad ohustada inimese heaolu, takistades tal oma kodupaiga kasutamist, kahjustades tema era- ja pereelu (punkt 51).⁶⁸ 19. veebruari 1998. aasta otsu-

H. Kriminaalõiguslik reaktsioon tõsistele keskkonnakahjustustele

66 — Jordano Fraga, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, S. A., Barcelona, 1995, analüüsib erinevaid õigusteaduslikke seisukohti selle klassifitseerimise kohta (lk 453–499). Vasak, K., *Le droit international de droits de l'homme*, 1972 esitatud klassifikatsioonis on see solidaarsusõiguse ehk kolmanda põlvkonna inimõiguste hulgas.

67 — Kohtuasi 41/1993/436/515, A-seeria, 303-C, lk 55. 16. novembri 2004. aasta otsuses kohtuasjas Moreno Gómez vs. Hispaania (hagiavaldus nr 4143/02) avaldub see sarnases sõnastuses.

68 — Huelin, J., „Intimididad personal y familiar, domicilio y medio ambiente”, *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, lk 257–273, on seisukohal, et see tol ajal Euroopa Inimõiguste Kohtu koosseisu kuulunud üheksa kohtuniku iseenesestmõistetav väide on suure ulatusega; tähendab, et kohtuasja faktilistest asjaolude seisukohast on ametiasutuste passiivsus selliste olukordade vältimisel, kus üks, mitu või paljud inimesed kannatavad oma kodus halva lõhna, suitsu või lakkamatu müra all veepuhastusjaamast ja muude jäätmete käitlemise jaamast, mis tervist tõsiselt ohustamata rikuvad nende elukvaliteeti, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 rikkumine. Nimetatud Strasbourg'i kohtu väide esitati 21. veebruari 1990. aasta otsuses kohtuasjas Powell ja Rainer vs. Ühendkuningriik (kohtuasi 3/1989/163/219, A-seeria, nr 172), milles väideti, et lennukimüra pulul lennuväljalt, kuivõrd see kahjustab elukvaliteeti ja kodurahu, tuleb arvesse võtta konventsiooni artiklit 8 (punkt 40).

71. Antud ülevaade näitab selgesti, millise tähtsuse on niinimetatud keskkonnateadlikkuses viimastel aastakümnetel omandanud. Inimtegevuse tagajärjel ökosüsteemides toimunud muudatuste tegelik ega potentsiaalne ulatus ei ole täpselt teada, kuid teadvustatakse inimese võimet kahjustada või muuta võimatuks elu Maal. Asjaolu, et inimene ja tema rünnakud looduse vastu seavad ohtu inimese säilimise liigina, on rõhutanud pakulist vajadust kehtestada toimimiseeskirjad ja rakendada „keskkonnaeetikat”, mille eesmärk on inimese loodusega kooskõlas integreerimine ümbritsevasse keskkonda.

69 — Kohtuasi 116/1996/735/932 (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I).

72. Liikmesriikidele on karistusseadustikud kui *ultima ratio* enda kaitsmiseks rünnakute eest väärtuste vastu, millel rajaneb kooselu, ja nad on viimasel ajal appi võtnud looduskesk-konda kahjustavate teatud tegude kriminali-seerimise.⁷⁰ Kõrgetasemelise kaitse saavuta-miseks ja elukvaliteedi parandamiseks (EÜ artikkel 2) näib mõistuspärane, et ühenduse õiguse kehtestamiseks tuleb insti-tutsioonidele kõnealuste eesmärkide saavu-tamiseks omistatud pädevuse kaudu mõnel puhul abiks võtta kriminaalkaristused kui ainsad „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“ vahendid.

74. Sageli piisab halduskaristustest, kuid need ei taga sobivat kaitset kõikidel tõsise kahjustuse juhtudel. Seevastu avaldavad kriminaalkaristused täiendavat survet, mis võib paljudel juhtudel sundida järgima nõudeid ja soodustada seaduslike keeldude laialdast levikut keskkonna jaoks väga ohtlike tege-vuste teostamisel. Ökoloogia toomisega õigusnormidesse taotletakse lisaks keskkon-nakahjustuste üldise vältimise mõjude suu-rendamisele tõsta üldsuse teadlikkust kesk-konnakahjustuste sotsiaalsest „kahjust“, kin-nitades, et iseseisvad keskkonnaalased õigus-hüved on sama väärtusega kui teised kriminaalõigusega kaitstud klassikalised väärtused.⁷² Ei tohiks unustada kriminaalka-ristuse eetilist mõõdet: kui tegu karistatakse kriminaalkorras, peetakse seda kõige ran-gema karistuse vääriliseks õigussüsteemi põhialuste rikkumise tõttu.

73. Õigusteoorias on jõutud teatud üksmee-lele ökosüsteemide käsitlemises erilise täht-susega õigushüvena, mille kaitse on inimese ellujäämiseks esmase tähtsusega, mistõttu on kriminaalõiguse erilise kaitse kasutuselevõt-mine nende kaitseks ja alalhoiuks täiesti õigustatud.⁷¹

75. Arvestades seega kohtupraktika põhiole-must, mis annab ühendusele pädevuse mää-rata karistusi ning ühtlustada siseriiklikke õigusnorme, ja võttes arvesse ühenduse pädevuse pidevat tugevdamist keskkonna-kaitse valdkonnas,⁷³ ja keskkonnaalaste

70 — Hispaania põhiseaduse artikkel 45 lõige 3 näeb ette keskkonnakahjustuste karistamise kriminaalkorras. Sellele sättele tuginedes liikkas Tribunal Supremo teine koda tagasi väite, et erinevalt haldusõigusest on kriminaalõigusel kesk-konnakaitses täiendav ja teisejärguline osa (29. septembri 2001. aasta otsus, kassatsioonkaebus 604/2000).

71 — De la Mata Barranco, N., „Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente“, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-01 (2000). Samuti võib vaadata De la Cuesta Aguado, P. M., „Intervención penal para la protección del medio ambiente?“, *Revista penal on line* (www.geocities.com/icapda/ambiente.htm).

72 — De la Mata Barranco, N., arutleb viidatud teoses seda teemat tabavalt. Omalt poolt Schmalenberg, F., *Ein europäisches Umweltstrafrecht, Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139 endg*, Berlin, 2001, lk 32, selgitab, et halduskorras karistamisega ei saavutata selles valdkonnas sama mõju mis kriminaalkaristustega.

73 — Ettepanekus direktiiviks, mis käsitleb keskkonna kaitsmist kriminaalõiguse kaudu, olevas lisas avaldub ühenduse pädevuse ulatus selles valdkonnas.

väärtuste tähtsust või haavatavust, on piisavalt põhjust tunnustada ühenduse õigust nõuda liikmesriikidelt teatavate planeeti kahjustavate tegude eest kriminaalkorras vastutusele võtmist.⁷⁴

76. Nõukogu ja teda selles menetluses toetavad pooled välistavad sellise lähenemisiivi, väites, et see õõnestab riikide suveräänsust. Nende kaebus näib mulle põhjendamatu. Kõigepealt tuleks meenutada, nagu märgiti

kohtuotsuses Van Gend & Loos,⁷⁵ et ühendus kujutab endast uut õiguskorda, mille huvides liikmesriigid on piiranud oma võimu nii, et „suveräänsuse” tees ei lisa vaidluse midagi uut, isegi mitte kriminaalõiguse valdkonnas. Seda tõendab asjaolu, et ühenduse õiguses ei käsitata kriminaalkuriteona paljusid tegusid, mida siseriiklikes seadustikes loetakse kuritegudeks, ilma et see „sekkumine” oleks kedagi häirinud.⁷⁶ Siinkohal võiks loetleda palju juhtumeid, mis on kõigile teada ja kus mitte ainult kriminaalvaldkonnas on ühenduse õigusega piiratud riikide seadusandlikku pädevust: maksuõigus ja menetlusõigus on selle heaks näiteks.

77. Selle vaidlusega kerkib päevakorrale teine teema, mis puudutab mitte niivõrd liikmesriike, kuivõrd kodanikke: nende

74 — 25. oktoobril 1979 Parma ülikoolis toimunud kollokviumil ühenduse õiguse ja kriminaalõiguse vaheliste seoste teemal ei kahelnud T. C. Hartley ühenduse võimes kohustada liikmesriike vastu võtma süstavad kriminaalõiguse sätteid („L'impact du droit communautaire sur le procès pénal”, *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè editor, Milano, 1981, lk 33, 47 ja 48). Üks hea näide on Euroopa Kohtu põhikirja artikkel 30, mille kohaselt tuvastatakse ekspertide ja tunnustajate vande murdmise ühenduse kohtumenetlustes õigusrikkumisenä. Dannecker, G., *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, lk 58, esitab mõnede autorite arvamus, kelle käsituses asjaolu, et Euroopa Ühendusel puudub kriminaalõiguse alane pädevus, ei tähenda, et ühendus ei või anda korraldusi teatavate tegude karistamiseks kriminaalkorras. Stortini, L., „L'environnement, des éléments de droit pénal dans la législation européenne”, *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, lk 268-269, väidab, et keskkonna tegeliku riigilese kaitse saavutamiseks peavad liikmesriigid olema kohustatud järgima ühist mudelit. Latemas perspektiivis Grasso, G., *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, coéd. Castilla-La Mancha Universidad ja OPOCE, 1993, lk 198 jj, on seisukohal, et liikmesriikidel võidakse ühenduse õigusega soovitada kasutusele võtta kriminaalkaristused. Biancarelli, J., „Le droit communautaire et le droit pénal”, *Les lundis du droit communautaire*, 21. juuni 1993, tõdeb, et ühendus peab õhutama liikmesriike kriminaliseerima teatavaid tegusid, mis on ühenduse põhiväärtustega vastuolus. Madalmaade valitsus lähtub teoorias sellest lähenemisviisist, märkides oma märkuste punktis 15, et ühendus võib nõuda liikmesriikidelt teatud tegude kriminaliseerimist tingimusel, et see on EÜ asutamislepingu sisuliste sätete katteks hädavajalik, kuid praktikas ühineb nõukoguga, sest keskkonnapolitika ei näi karistusühvardus tema meelest vajalik (punkt 16).

75 — 5. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62 (EKL 1963, lk 1).

76 — Eespool 74. joonealuses märkuses viidatud kollokviumil märkis G. Olmi, et ühenduse õigus võib nõuda siseriiklike süülistavate õigusnormide kehtetuks tunnistamist („La sanction des infractions au droit communautaire”, *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè editor, Milano, 1981, lk 167). 23. veebruari 1995. aasta otsusega liidetud kohtuasjades C-358/93 ja C-416/93, Borsessa jt (EKL 1995, lk I-361) jäeti karistusseadustikest välja mitu tüüpi, pangatähtede ja täskide ekspord ilma eelneva loata. Meenutagem, et juba viidatud kohtuotsuses Casati, kus tunnustati, et kriminaalõiguse sätteid ja kriminaalmenetlust käsitlevad seadused kuuluvad liikmesriikide pädevusse, ning seejärel täpsustati, et neid norme ei või karitarvitada asutamislepingu eesmärkide kahtluse alla seadmiseks (punkt 27), nii et, nagu märgiti 16. veebruari 1978. aasta otsuses kohtuasjas 88/77, Schoonenberg (EKL 1978, lk 473, punkt 16) ja 16. detsembril 1981. aasta otsuses kohtuasjas 269/80, Tymen (EKL 1981, lk 3079, punkt 16), on ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku õigusakti alusel süüdimõistmine omakorda kokkusobimatu Euroopa õigusega. Kokkuvõttes, nagu tuvastati 2. veebruari 1989. aasta otsuses kohtuasjas 186/87, Cowan (EKL 1989, lk 195, punkt 19), seab kõnealune õiguskord piiranguid liikmesriikide pädevusele, kelle õigusnormid, sealhulgas kriminaalõiguse valdkonnas, ei või piirata asutamislepingus sätestatud põhivabadusi. Zuleeg, M., „Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration”, *Juristenzeitung*, 1992, lk 762 tugineb sellele viimati nimetatud kohtuotsusele, et kummutada väidet, et kriminaalõiguse valdkond kuulub liikmesriikide suveräänsesse „altpädevusse”.

õigust, et demokraatlikult valitud rahvaesindajad määravad kindlaks karistuste tüübid, mis väljendub juriidiliselt karistuste seaduslikkuse põhimõttes nii sisu poolest, st teod on õigusnormides eelnevalt määratletud, kui ka vormilisest küljest, st need on väljendatud absoluutse reservina seadusandliku võimu kandjale. Seisukoht, mida ma toetan, võimaldab järgida reeglit *nullum crimen sine lege*, kuna ühenduse tasemel ühtlustamine nõuab, et riikide parlamendid integreeriksid välised seadusesätted lõplikult oma riigi õiguskorda.⁷⁷

78. Selle seisukohaga ei ole vastuolus ka asjaolu, et EÜ artiklid 135 ja 280 tollikoostöö ja ühenduse huve kahjustavate kelmuste vastu võitlemise valdkonnas, kus riikide koostöö peab olema tihedam ja tugevam, ei käsitle „siseriikliku kriminaalõiguse kohaldamist” ja „siseriiklikku õigusemõistmist” — mõlemad väljendid ei vihi seadusandlikule pädevusele, vaid pigem õigusaktide kohaldamise pädevusele; seda küsimust käesolevas hagi aga ei vaidlustata ning see seondub kahtlemata kriminaalkohtute pädevusse kuuluva õigusega.

79. Võidakse väita, et kuna koostöö kriminaalasjades toimub kolmanda samba raames, peaks igasugune tegevus nimetatud valdkonnas, sealhulgas ühenduse tegevus toimuma Euroopa Liidu lepingu VI jaotise raames, kuid sellel süilogismil puudub põhiline eeldus.

80. EL artiklis 29 kavandatakse kooskõlastatud meetmed kuritegevuse vältimiseks ja selle vastu võitlemiseks kolmel viisil. Kaks esimest korraldatakse politseikoostöö ja õiguslase koostööga, samas kui viimane eeldab õigusnormide ühtlustamist „vastavalt artikli 31 punkti e sätetele”, mis käsitlevad „järkjärgulist meetmete võtmist, selleks et kehtestada miinimumeeskirjad kuritekoosseisu tunnuste ja karistuste suhtes organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja ebaseadusliku uimastikaubanduse valdkonnas”. Seega ei ole, nagu ma juba ütlesin,⁷⁸ Euroopa Liidul „üldist pädevust” artikli 34 lõike 2 punktis b viidatud raamotsuste abil liikmesriikide kriminaalõiguse ühtlustamiseks, vaid tema pädevus piirdub teatud piiriülese ulatusega kuritegelike nähtustega.

81. Kolmandas sambas valmistatakse ette politsei- ja kohtuvõimude koostöö kuritegevuse vastu tõhusamalt võitlemiseks, kuid õigusnormide lähendamine, mis läheb koostöödeest kaugemale ja eeldab suuremat

77 — Grasso, G., mainitud teos, lk 218, on seisukohal, et kui liikmesriikide parlamendid lükkavad ühenduse õigusnormi tagasi, annab see aluse alustada vastavaid liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusi, kuid mitte nõuetele mitte-vastavate siseriiklike õigusnormide asendamiseks ühenduse õigusnormidega. Eisele, J. väidab artiklis „Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft”, *Juristenzeitung*, 2001, lk 1160, et direktiivi ülevõtmisest tulenevad kriminaalõiguse eeskirjad võetakse vastu järgi liikmesriigi poolt iseseisvalt määratud menetluse kohaselt, et need oleksid demokraatia seisukohast piisavalt legitiimsed.

78 — Vt 15. joonealune märkus.

sammu integratsiooni suunas, piirdub nende elementidega, mis väärivad oma „rahvusvahelise ulatuse” tõttu ühtset tegutsemist.

võib oma tegevuse tagamiseks nimetatud valdkonnas nõuda liikmesriikidelt selliste karistuste kehtestamist, kuid minu arvates ei ole ühendus volitatud sellest kaugemale minema. Niisugust väidet toetavad ühelt poolt kohtupraktika alused, milles tunnistatakse seda pädevust, ja teiselt poolt ühenduse keskkonnavalase pädevuse iseloom.

82. Samamoodi nagu ühendusel puudub üldine pädevus kriminaalvaldkonnas, ei ole tal ka „loomulikku pädevust” kolmanda samba raames, mis koondaks külgetõmb jõuga kõiki liidus selles valdkonnas tekkivaid küsimusi. Lahendus tuleb saavutada muid teid pidi, lähtudes kohtupraktikas kujundatud lähenemisviisist seoses õigusrikkumiste suhtes karistuste määramise võimu kehtestamise ühenduse õiguskorras.

I. Ühenduse õiguse tõhususeks on nõutav ainult, et karistatakse kriminaalkorras

83. Kui kõik nõukogu ja liikmesriikide töstatatud takistused on kõrvaldatud, tuleb argumenteerimist jätkata. Jättes kõrvale põhjendused, millega pooldatakse kooskõlastatud reageerimist, sest ühtlustamise eeliste⁷⁹ üle siin ei vaielda,⁸⁰ tuleks täpsustada ühtlustamise ulatust. Eesmärk on, nagu nägime, lihtsustada „tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate” karistuste määramist ühenduse keskkonnapoliitika tõsise rikkumise korral; kriminaalkorras karistamine vastab nendele nõuetele, mistõttu ühendus

84. Tsiviil-, haldus- või kriminaalkorras karistamine õigust tuleb pidada instrumetaalseks pädevuseks,⁸¹ mis rakendatakse ühenduse õiguse tõhususe teenistusse.⁸² Kui selle õigussüsteemi terviklikkus nõuab karistusõiguslikku mõõdet, peavad liikmesriigid selleks tarvitusele võtma vältimatud mehhanismid, mille olemuse määrab ühendus tingimusel, et ühendus saab analüüsida mehhanismide kasulikkust taotletava otsustarbe suhtes, sest vastasel korral on see siseriiklike seadusandlike organite ülesanne. Keskkonna suhtes näib selge, et keskkonda

79 — G. Grasso toob need välja mainitud teoses, lk 223 ja 224. Appel, I., *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union*, Trier, 1994, lk 165, leiab, et ainult ühtlustatud kriminaliseerimine annab Euroopa integratsiooni jätkumiseks hädavajaliku kindlustunde.

80 — Nii Euroopa Liidu Nõukogu kui ka komisjon toetavad kriminaalõiguses kooskõlastatud reageerimise asjakohasust.

81 — Saksa õigusteaduses ollakse seisukohal, et õigus võtta vastu keskkonnavalaseid kriminaalõiguse direktiive on EÜ artikli 175 „lisa”. Vt Schmalemberg, F., mainitud teos, lk 29; Vogel, J., „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union”, *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, lk 37 ja 47; Appel, I., mainitud teos, lk 175 ja 178; ning Zeder, F., „Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?”, *Juridicum*, 2001, lk 51. Vt 37. joonealune märkus.

82 — Zulleg, M., mainitud teos, lk 762, väidab, et liikmesriigid suunavad oma õigusnormid integratsiooni, mis seatakse ohtu, kui nii tähtsad valdkonnad nagu kriminaalõigus lihtsalt kõrvaldataks ühenduse õiguse kohaldamisalaast.

tõsiselt kahjustavate tegude puhul peab karistus olema kriminaalne, kuid nende tegude sanktsioneerimiseks ja ühenduse õiguse tõhususe tagamiseks karistuse valimine ja määramine kuulub liikmesriikide pädevusse.

85. Kui ühenduse tasemel ühtlustamisega on kehtestatud ühtsed karistused, tuleb siseriiklikes õiguskordades sanktsioneerida neid keelatud tegusid, märkides õigusrikkumisega seonduvad konkreetse karistusvahendid, et nii taastada häiritud tegelikkus ja õiguskord. Selleks ei ole keegi paremal positsioonil kui siseriiklik seadusandja, kes peab oma ühiskonna õiguslikke ja sotsioloogilisi eripärasid vahetult tundes valima eelnevalt ühenduse poolt määratletud raamistikus ühenduse õiguse kindlustamiseks sobiva karistuse.⁸³

86. Kriminaalõigus on ainsaks „tõhusaks, proportsionaalseks ja hoiatavaks” lahenduseks tegude puhul, nagu on kirjeldatud raamotsuse artiklis 2, mis häirivad tõsiselt keskkonda, kuid kriminaalõiguse kontekstis võib täpset karistumäära ette näha ainult siseriiklikus õigussüsteemis, kelle käsutuses on selleks hädavajalikud parameetrid, samas kui ühendusel puuduvad hetkel vajalikud

otsustuselemendid, et hinnata, kuidas kõige paremini kaitsta keskkonnaväärtusi igas liikmesriigis, otsustades karistuseks määrata vabadusekaotuse, muu õiguste piirangu või rahalise trahvi.

87. Kirjeldatud süsteem annab ühendusele õiguse täpselt kindlaks määrata kaitstavad õigushüved ja õigusrikkumise olemuse, kusjuures liikmesriigid võtavad karistusala õigusnormi väljatöötamise enda peale⁸⁴ kas üksikult või kooskõlastatult valitsustevahelises koostöös, mida reguleeritakse Euroopa Liidu lepingu kolmandas sambas.

J. Ühenduse keskkonnavalase pädevuse olemus

88. Selle valdkonna pädevust jagab ühendus

83 — Grasso, G., mainitud teos, lk 219, soovib teatud paindlikkust võimaldavaid õigusnorme, milles määratletakse süüteod ja õigusrikkumiste liigid ning karistused, ent ei määratle siiski rangelt nende karistuste suurust.

84 — Õigusteaduses järgib seda lähenemisviisi Jacqué, J. P., „La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures”, *L'espace pénal européen, enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2002, lk 255 ja 256. Eisele, J., mainitud teos, lk 1162, usub, et ühenduse seadusandja peab karistatavaid tegusid määratledes kehtestama miinimumstandardi, samas kui siseriiklik seadusandja peab määrama karistuse. Grasso, G., mainitud teos, lk 218, on seisukohal, et ühenduse organitel on õigus püüelda kriminaalõiguslaste sätete suurema ühtlustamise poole või vajadusel nõuda ühtsete karistuste kasutuselevõtmist, kui lepingutes omistatakse nimetatud organitele ühenduse eesmärgide saavutamiseks erivõimused. Teiselt poolt tuleb ühenduse õigust väljendada iga liikmesriigi õiguskorras, kus tuleb sätestada riigülesed kuriteod ja kehtestada nende karistamine eelnevalt kindlaks määratud raamistikus. Vt ka Comte, F., mainitud teos, lk 781.

liikmesriikidega⁸⁵ ning on lubatud, et siseriiklikud õigusaktid on rangemad.

sidus, et kui ühendus on määratlenud alammäära (õigusrikkumiste karistamine kriminaalkorras), kohandatakse neid siseriiklikes õiguskordades, täpsustatakse ja rakendatakse seatud eesmärgi saavutamiseks vajaliku rangusega.

89. EÜ artikkel 176, nagu ma juba märkisin, lubab liikmesriikidel säilitada või kasutusele võtta rangemaid kaitsemeetmeid tingimusel, et need meetmed on asutamislepinguga kooskõlas ja nendest teatatakse komisjonile. Teiselt poolt lubab EÜ artikkel 95 liikmesriikidel säilitada (lõige 4) või kehtestada (lõige 5) siseriiklikke norme isegi pärast kohustuslike ühtlustamismeetmete võtmist, kui need on keskkonna kaitsmiseks õigustatud, teatades sellest nimetatud institutsioonile. Lõpuks näeb EÜ artikli 174 lõike 2 teine lõik ette „kaitseklausli [...], mis lubab liikmesriikidel majandusvälistel keskkonnakaitsealistel põhjustel võtta ühenduse kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid”.

K. Raamotsuse artiklid 1–7 ühenduse pädevuse alusena

91. Eespool esitatud põhjendustest lähtuvalt tuleks otsustada raamotsuse artiklite 1–7 üle, analüüsides, kas need kuuluvad sisu poolest ühenduse õiguse kohaldamisalasse, sest juhul kui need kuuluvad, on need Euroopa Liidu Nõukogu poolt EL artikli 29, artikli 31 punkti e ja artikli 34 lõike 2 punkti b alusel vastuvõetuna vastuolus EL artikliga 47 ning on seega tühi.

90. Juba viidatud ettepanekus kohtuasjas Deponiezweckverband Eiterköpfe märkisin ma, et liikmesriikide täita on seega tähtis roll, millest tulenevalt kehtivad samal ajal Euroopa õigusnormid ja siseriiklikud õigusnormid, mis täpsustavad ühenduse õigusakte või teevad sellest erandeid, kehtestades rangemaid kaitsemeetmeid nii, et näib täiesti

92. Artiklites 2 ja 3 nõutakse seitset liiki keskkonnakahjustusi põhjustavate õigusrikkumiste karistamist kriminaalkorras, kui need pannakse toime tahtlikult ja süüliselt või vähemalt raske hooletuse tõttu, mida iseloomustatakse nende raskusastme järgi, kuna need võivad põhjustada inimeste surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju ümbritsevale loodus- ja kultuurikeskkonnale, või kaitsealustele liikidele või osoonikihi

85 — See olemus, mis tuleneb kehtivatest õigusnormidest, omistatakse sõnaselgelt Euroopa põhiseaduse lepingu artikli 1-14 lõike 2 punktis e nii, et vastavalt selle lepingu artikli 1-12 lõikele 2, „kui põhiseadus omistab liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas juriidiliselt siduvaid akte kehtestada ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud või on otsustanud selle teostamise lõpetada”.

kahjustamist. Esitatust lähtuvalt on selge, et niisuguste tegude eest seda liiki karistuste määramiseks on pädev ühendus. Artiklis 4 sätestatakse teatud määral sarnaselt, kuivõrd selles nõutakse kuritegudes osalemise erinevate viiside või nendele kallutamise karistamist. Mõlemad sätted kuuluvad „ühenduse minimaalse ühtlustamise” alla, sest kriminaalvastutuse alla kuuluvat valdkonda määratledes mõjutavad nad vastutuse olemust.

93. Artikli 5 lõiget 1, mis nõuab artiklites 2 ja 3 kirjeldatud tegude karistamist tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistustega, tuleb hinnata samamoodi nagu eelnevaid, sest esitatud põhjustel kuulub nendel juhtudel karistuse mudeli valik — kriminaal-, haldus- või tsiviilkaristus — ühenduse pädevusse.

94. Sellegipoolest ületab artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõue, et kõige tõsisemaid tegusid karistatakse vabaduskaotusega, millega võib kaasneda väljaandmine, esimese samba piire, sest kriminaalõiguse valdkonnas kuulub asjakohase karistuse valik riigi pädevusse. Samal põhjusel ei ole artikli 5 lõikes 2

osutatud lisakaristuste suhtes midagi ette heita.

95. Artiklis 6 reguleeritakse juriidiliste isikute tegevusest või tegevusetusest tulenevat vastutust artiklites 2–4 määratletud tegude eest, samas kui artiklis 7 määratletakse nende suhtes kohaldatavad „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused”, täpsustamata nende laadi; mõlemates määratlustes esineb sama puudus, mis artiklites 2–4 ja artikli 5 lõikes 1. Nõue karistada mitte ainult füüsilisi, vaid ka juriidilisi isikuid puudutab keskkonnastaste õigusrikkumiste puhul kohaldatavate karistuste põhimudeli koostamist, mis on ühenduse ülesanne. Sellegipoolest loetletakse artiklis 7 viis konkreetset kriminaalkaristust ja seetõttu jääb see ühenduse õiguse kohaldamisalast välja.

96. Lõpuks piirduktakse artiklis 1 kolme artiklites 2 ja 6 kasutatava mõiste määratlemisega.

97. Olen seega arvamusel, et kuivõrd kriminaalkaristuse valik tõsiste keskkonnakahjustuste korral kuulub ühenduse pädevusse, ei ole Euroopa Liidu Nõukogu volitatud vastu võtma raamotsuse artikleid 1–4; artikli 5 lõiget 1 — välja arvatud viidet karistamisele vabaduskaotusega ja väljaandmisega —; artiklit 6 ja artikli 7 esimest lõiku. Järelikult

on komisjoni hagi põhjendatud ja see tuleb rahuldada ning kõnealused sätted tühistada. lõikele 2 kohtukulud välja mõista Euroopa Liidu Nõukogult.

V. Kohtukulud

98. Komisjoni esitatud hagi rahuldamise tõttu tuleb vastavalt kodukorra artikli 69 99. Liikmesriigid, Euroopa Parlament ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee, kes osalesid menetlusse astujatena, kannavad vastavalt artikli 69 lõikele 3 oma kohtukulud ise.

VI. Ettepanek

100. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- 1) rahuldada Euroopa Ühenduste Komisjoni hagi nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta raamotsuse 2003/80/JSK (keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu) tühistamiseks ning tühistada raamotsus eespool punktis 97 nimetatud ulatuses;
- 2) mõista käesoleva menetluse kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult ja jätta menetlusse astujate kohtukulud nende endi kanda.