

**TAGASISIDEKORJE:  
MÕJU HINDAMINE**

Käesoleva dokumendi eesmärk on anda avalikkusele ja sidusrühmadele teavet komisjoni tulevase õigusloometöö kohta, et nad saaksid anda tagasisidet komisjoni arusaama kohta probleemist ja selle võimalikest lahendustest ning esitada meile kogu nende käsutuses oleva asjakohase teabe, muu hulgas näiteks eri poliitikavariantide võimalike mõjude kohta.

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ALGATUSE PEALKIRI                         | Ebaseaduslik relvakaubandus                                                                                                                                                                                                                                         |
| JUHTIV PEADIREKTORAAT<br>(VASTUTAV ÜKSUS) | DG HOME, D2                                                                                                                                                                                                                                                         |
| ALGATUSE TÖENÄOLINE LIIK                  | Seadusandlik (direktiiv)                                                                                                                                                                                                                                            |
| LIGIKAUDNE AJAKAVA                        | 2025. aasta 4. kvartal                                                                                                                                                                                                                                              |
| LISATEAVE                                 | <a href="https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/trafficking-firearms_et">https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/trafficking-firearms_et</a> |

*Käesolev dokument on üksnes informatsiooniks. See ei mõjuta komisjoni lõplikku otsust selle kohta, kas algatust jätkatakse, ega selle lõplikku sisu. Kõik kirjeldatud algatuse elemendid, sealhulgas ajakava, võivad muutuda.*

**A. Poliitiline taust, probleemi kirjeldus ja subsidiaarsuse kontroll****Poliitiline taust**

Terroristide ja kurjategijate ilmajätmine rünnaku läbiviimiseks vajalikest vahenditest, sealhulgas tulirelvadest, on terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses keske tähtsusega. [Ebaseadusliku tulirelvakaubanduse vastase ELi tegevuskava \(2020–2025\)](#)<sup>1</sup> üks üldisi prioriteete on suurendada survet kuritegelikele turgudele. See tähendab, et tuleb kindlaks teha võimalikud lüngad kehtivas ELi õigusraamistikus/õigustikus, mis käsitleb ebaseadusliku tulirelvakaubanduse kriminaliseerimist, ning hinnata vajadust kehtestada vähemalt tulirelvadega seotud peamiste süütegude (tulirelvade ebaseaduslik valmistamine ja nendega ebaseaduslik kauplemine, tulirelvade määrgistamise muutmine ja tulirelvade ebaseaduslik valdamine) korral minimaalsed kriminaalõiguse normid.

Selliste miinimumnormide kehtestamise õiguslik alus ebaseadusliku relvakaubanduse valdkonnas kuritegude ja karistuste määratlemiseks on ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1. Poliitilises plaanis on see kooskõlas ka [ÜRO tulirelvade protokolliga](#)<sup>2</sup>. Selle protokolliga osalisena on ELil kohustus tagada tulirelvade ebaseadusliku valmistamise, nendega kauplemise ja nende määrgistamise muutmise seotud siseriiklike kriminaalõiguse normide ühtlustamine. Lisaks on ÜRO tulirelvade protokolliga 9 ette nähtud spetsiaalne süütegu, mis seisneb laskekõlbmatuks muudetud tulirelvade ebaseaduslikus taasaktiveerimises, ning protokoll võimaldab osalisriikidel kehtestada rangemad normid selles sisalduvate süütegudega seoses ning lisada muud asjaomased süüteod, nagu ebaseaduslik vahendamine, relvaembargo rikkumine, tulirelvade ebaseaduslik omamine ja kandmine ning rikkumised relvade registreerimise ja lubade andmise kontekstis<sup>3</sup>. Lisaks on tulirelvade direktiivis<sup>4</sup> sätestatud ühised miinimumnõuded tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade omandamise ja valdamise kohta ELis. Direktiivis esitatakse tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise määratlused ning nõutakse ELi

<sup>1</sup> COM(2020) 608 final.

<sup>2</sup> Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav tulirelvade, nende osade ja laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestav ÜRO protokoll.

<sup>3</sup> Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav tulirelvade, nende osade, lisaseadiste ja laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestav ÜRO protokolliga rakendamise õigussuunis.

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. märtsi 2021. aasta direktiiv (EL) 2021/555 relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta (ELT L 115, 6.4.2021, lk 1–25).

liikmesriikidelt tulirelvade ebaseadusliku omamise tulemuslikku kriminaliseerimist. 2022. aasta juunis kutsus nõukogu komisjoni sõnaselgelt üles hindama vajadust kehtestada ebaseadusliku tulirelvakaubanduse valdkonnas kuritegude ja karistuste miinimumnormid<sup>5</sup>.

### **Probleem, mida algatusega lahendatakse**

Ebaseaduslike tulirelvadega toetatakse ELis organiseeritud kuritegevust ja neid kasutavad regulaarselt üksi tegutsevad terroristid. Ebaseaduslike tulirelvade peamisi tarnekanaleid on kirjeldatud ELi tegevuskavas 2020–2025. ELis on tärnend pärit ebaseaduslikust tootmisest, mis hõlmab ka mittesurumavate relvade ebaseaduslikku muutmist täielikult toimivateks tulirelvadeks, laskekõlbmatuks muudetud tulirelvade ebaseaduslikku taasaktiveerimist ja uusi tehnoloogiad, nagu 3D-printimine. Lisaks on kuritegelike organisatsioonide tulirelvade allikaks ka ebaseaduslikud veod ja/või kaubavahetus ELi liikmesriikide vahel. Tulirelvade salakaubaveo alaste kuritegudega kaasnevad sageli ebaseaduslik vahendamine ning rikkumised relvade registreerimisel ja lubade andmisel. Tulirelvade, nende oluliste osade ja laskemoona ebaseaduslik omamine ei ole mitte ainult tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise tulemus, vaid on sageli ka salakaubaveo eeltingimus. Väljaspool ELi on tarnekanalid seotud peamiselt piiriülese ebaseadusliku tulirelvakaubandusega ja võivad olla seotud relvaembargode rikkumisega.

Kehtivad ELi õigusaktid sisaldavad norme tulirelvade seadusliku omamise ja omandamise ning nende seadusliku impordi, ekspordi ja transiidi kohta. Siiski puuduvad spetsiaalsed ELi õigusaktid, millega kehtestatakse kogu ELi hõlmavad miinimumnormid tulirelvadega seotud kuritegude ja karistuste määratlemiseks. Tulirelvade kuritegeliku kasutamisega seotud ohtudega tegelemiseks on vaja rangeid siseriiklikke kriminaalõiguse norme, mis võimaldavad esitada süüdistusi ja karistada tegusid, millega rikutakse tulirelvade direktiivi, tulirelvade määrust<sup>6</sup> ja ÜRO tulirelvade protokoll.

Aastatel 2023–24 korraldas komisjon uuringu, et kaardistada ja võrrelda seda, kuidas tulirelvadega seotud süütegusid liikmesriikides kriminaliseeritakse. Uuring näitab, et ÜRO tulirelvade protokollis nimetatud süütegude käsitlemisel liikmesriikides õigusaktides on mitmeid vastuolusid ja see käsitus on ebatäielik. Näiteks ei kajastata paljudes liikmesriikides ÜRO tulirelvade protokollis määratlusi ja liigitust siseriiklikus kriminaalõiguses täielikult. Kaardistamisuuringust nähtub ka, et liikmesriikide vahel on suured erinevused selles, kuidas tulirelvaga seotud süütegusid määratletakse ja nende eest karistatakse, kusjuures tulirelvadega seotud süütegude eest määratavad riiklikud karistused on oma raskusastmelt väga erinevad (nt määratluse üle võtnud liikmesriikide maksimaalne vanglakaristus ebaseadusliku tulirelvakaubanduse eest ulatub vaid neljast kuust 15 aastani). See võib suurendada kuritegevust nendes liikmesriikides, kus karistused on madalamad. Lisaks ei ole ükski liikmesriik veel kriminaliseerinud tulirelvade ebaseaduslikku valmistamist 3D-printimise teel ega 3D-printimiseks vajalike intellektuaalsete materjalide (kavade) loomist, valdamist ja levitamist.

Vastuolud ja puudused ELi kriminaalõiguses seoses tulirelvadega seotud süütegudega võivad kahjustada õiguskaitseasutuste ja prokuröride vahelist piiriülest operatiivkoostööd. Eelkõige annavad liikmesriikide kriminaalõiguse vastuolud ja lüngad kurjategijatele võimaluse varjata end teises liikmesriigis või kasutada erinevusi oma kuritegeliku tegevuse huvides ära.

### **ELi meetmete alus (õiguslik alus ja subsidiaarsuse kontroll)**

#### **Õiguslik alus**

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 83 lõikes 1 on ebaseaduslik relvakaubandus sõnaselgelt loetletud kui piiriülese mõõtmega raske kuritegu, mille kohta ELil on õigus võtta vastu direktiive, mis sisaldavad ühiseid miinimumnorme.

#### **Praktiline vajadus ELi meetmete järele**

Tulirelvadega seotud süütegude kriminaliseerimine on pädevus, mida EL jagab liikmesriikidega. ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 alusel võivad Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestada miinimumnormid kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti raskete piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel. Aluslepingus on ebaseaduslik

<sup>5</sup> Nõukogu 9. juuni 2022. aasta järeldused „Eurooplaste kaitsmine terrorismi eest: saavutused ja edasised sammud“, punkt 47 (nõukogu dokument 9997/22).

<sup>6</sup> EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 14. märtsi 2012. aasta MÄÄRUS (EL) nr 258/2012, millega rakendatakse rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendava tulirelvade, nende osade ja laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestava ÜRO protokoll (ÜRO tulirelvade protokoll) artiklit 10 ning kehtestatakse tulirelvade, nende osade ja laskemoona ekspordilubade andmise menetlus ning impordi ja transiiti käsitlevad meetmed (ELT L 94, 30.3.2012, lk 1–15).

relvakaubandus nimetatud kuriteona. Lisaks on ELil kohustus tagada ÜRO tulirelvade protokollis 5 sätestatud tulirelvadega seotud süütegusid käsitleva siseriikliku kriminaalõiguse ühtlustamine.

Eespool osutatud kaardistamisuuringust ilmneb nende süütegude käsitlemisel siseriiklikus õiguses mitmeid vastuolusid ja see käsitlus on ebatäielik. Tulirelvakuriteod, eelkõige ebaseaduslik tulirelvakaubandus ja ebaseaduslik valmistamine, toimuvad piiriüleses kontekstis. Kogu ELi hõlmav koostöö on seega otsustava tähtsusega, et tegeleda tulirelvadega seotud süütegude ennetamise ja nende vastu võitlemise raames selle piiriülese mõõtmega. Selleks et liikmesriikidevahelised kohtumenetlused ja õiguskaitse oleksid tõhusad, on vaja ühtlustatud norme tulirelvadega seotud süütegude määratluste, liigituse ja karistuste kohta. Ühtlustamise miinimumtase on vajalik ka selleks, et luua võrdsed tingimused liikmesriikide kriminaalõiguse normide kohaldamisel. Kurjategijad saavad praegust võrdsete tingimuste puudumist ära kasutada.

## B. Eesmärgid ja poliitikavariandid

Käesoleva algatuse üldeesmärk on tõsta Euroopas turvalisuse taset, suurendades direktiivi vastuvõtmise kaudu rangete kriminaalõiguse normide abil survet kuritegelikele tulirelvade turgudele. See vähendab ohtu, et tulirelvi kasutatakse terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse eesmärgil. Komisjon kavatseb uurida esialgseid poliitikavariante, mida võidakse mõjuhinnangu ja sidusrühmadega konsulteerimise põhjal muuta.

### Lähtestsenaarium

Kui ELi meetmeid ei võeta, jääks tulirelvadega seotud süütegude käsitlus kriminaalõiguses ELis vastuoluliseks ja puudulikuks. Lisaks ei võeta praegu arvesse uusimaid muudatusi tulirelvade 3D-printimises. Kohtutel ja õiguskaitseasutustel puuduvad endiselt tõhusad vahendid tegevuse tõkestamiseks ebaseaduslike tulirelvade piiriülestel kuritegelikel turgudel. See suurendab ohtu, et tulirelvi kasutatakse terrorismi ja kuritegevuse eesmärgil.

#### 1. variant: muud kui seadusandlikud meetmed ja täitmise tagamise tõhustamine.

Esimene variant hõlmaks mitteseadusandlikke meetmeid: komisjoni soovitusi ning tulirelvade direktiivi ja ÜRO tulirelvade protokollis järelevalve ja täitmise tagamise tugevdamist. Soovitusena võiks komisjon suurendada teadlikkust karistuste vähesest ühtlustamisest (mis omakorda võib viia selleni, et kurjategijad kasutavad ühtluse puudumist ära), samuti ebapiisavast tähelepanust 3D-printimisele, ning soovitada meetmeid. Lisaks võiks tulirelvade direktiivi ja ÜRO tulirelvade protokollis järelevalve ja täitmise tagamise tugevdamine aidata lahendada mõningaid probleeme, nagu kriminaliseerimata jätmine mõnes liikmesriigis.

#### 2. variant: seadusandlik ettepanek tulirelvadega seotud põhiliste süütegude kohta

Teine variant hõlmaks seadusandlikku ettepanekut võtta vastu direktiiv, millega ühtlustatakse tulirelvadega seotud põhiliste süütegude ning sanktsioonide/karistuste määratlusi ja liigitust kooskõlas ÜRO tulirelvade protokollis ja tulirelvade direktiiviga. Põhilised tulirelvadega seotud õigusrikkumised on ebaseaduslik valmistamine (mille hulka peaks kuuluma 3D-printimine), ebaseaduslik tulirelvakaubandus, ebaseaduslik omamine ja tulirelvade märgistuse muutmine. See valik tagaks, et EL ja liikmesriigid täidavad oma rahvusvahelisi kohustusi ja lahendavad vähesest ühtlustamisest tulenevaid probleeme.

#### 3. variant: seadusandlik ettepanek suurema hulga tulirelvadega seotud süütegude kohta

Kolmas variant hõlmaks seadusandlikku ettepanekut võtta vastu direktiiv, millega ühtlustatakse suurema hulga tulirelvadega seotud süütegude ning nende eest määratud sanktsioonide/karistuste määratlusi ja liigitust. Lisaks 2. variandis kirjeldatud tulirelvadega seotud põhilistele süütegudele võimaldab ja soovitab ÜRO tulirelvade protokoll osalisriikidel kehtestada normid, mis käsitlevad lisaks kohustuslikele õigusrikkumistele täiendavad spetsiaalseid õigusrikkumisi, nagu laskekõlbmatuks muudetud relvade ebaseaduslik taasaktiveerimine, ebaseaduslik vahendamine, relvaembargo rikkumine, tulirelvade ebaseaduslik omamine ja kandmine ning rikkumised relvade registreerimise ja lubade andmise kontekstis. Kõigi tulirelvadega seotud süütegude lisamine võib viia õiguskaitsealase koostöö ja süüdistuste esitamise optimeerimiseni.

## C. Tõenäoline mõju

Tulirelvadega seotud süütegude kriminaliseerimise ühtlustamine ELis avaldab survet ainult ebaseaduslikele turgudele. See ei mõjuta seaduslikku turgu, mis hõlmab neid tulirelvakasutajaid ning relvakaupmehi ja -vahendajaid, kellel on luba. Ühtlustamisel oleks positiivne sotsiaalne ja majanduslik mõju, kuna see vähendaks tõenäoliselt tulirelvade terroristlikust ja kuritegelikust kasutamisest tulenevaid kulusid, sealhulgas kulusid, mis on seotud järgmisega: i) surmajuhtumid ja vigastused; ii) suurem ebakindlus ühiskonnas; iii) äritegevuse ja teenuste katkemine ning iv) esmareageerijate ja muude avalike teenuste kaasamine.

## D. Parema õigusloome vahendid

### Mõju hindamine

Koostatakse mõjuhinnang, et toetada käesoleva algatuse ettevalmistamist ja anda komisjonile teavet ettepanekus esitamiseks. Selles täpsustatakse seost selle algatuse ja tulirelvi käsitlevate kehtivate ELi õigusaktide, näiteks

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>tulirelvade direktiivi ning tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade importi, eksporti ja transiiti käsitleva määruse vahel. Mõjuhinnaangus pööratakse tähelepanu menetluste lihtsustamisele ja keskendutakse sellele, et lisanduv halduskoormus oleks võimalikult väike. Komisjoni eesmärk on viia mõjuhinnaang lõpule 2025. aasta teises kvartalis.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Konsulteerimisstrateegia</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Komisjon konsulteerib võimalikult ulatuslikult, et koguda olulist teavet ja tagada, et tulirelvadega seotud rikkumiste kriminaliseerimist käsitlevas ettepanekus võetaks asjakohaselt arvesse ELi üldist avalikku huvi. Selle algatuse jaoks on kavandatud sihipärased konsultatsioonid sidusrühmadega ja avalik konsultatsioon.</p> <p>Peamised sidusrühmad, kellega tuleb konsulteerida, on järgmised: i) ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo (UNODC) eksperdid, kuna selle algatusega rakendatakse ÜRO tulirelvade protokoll artiklit 5; ii) tulirelvade valdkonna riiklikud eksperdid, näiteks õiguskaitseasutused ja prokurörid. Viimase puhul kavatseb komisjon korraldada koos liikmesriikidega tulirelvade eksperdirühmas kriminaliseerimisteemalise eriistungi. Lisaks korraldab komisjon mitteametlikke kohtumisi praktikutega, et tutvuda juhtumiuuringute ja heade tavadega ning analüüsida vajadusi põhjalikumalt.</p> <p>Komisjon käivitab samal ajal tagasisidekorje ja avaliku konsultatsiooni. Avalik konsultatsioon on veebis avatud portaalis „Avaldage arvamust!“ ja kestab 12 nädalat. Avalik küsimustik on kättesaadav kõigis ELi keeltes. Avaliku konsultatsiooni vastused võib esitada ükskõik millises ELi 24 ametlikus keeles.</p> <p>Faktiline kokkuvõte, milles esitatakse avaliku konsultatsiooni vastused, avaldatakse konsultatsiooni veebilehel kaheksa nädalat pärast avaliku konsultatsiooni lõppu. Kokkuvõtlik aruanne, kus on kokku võetud kõigi konsultatsioonide vastused, tehakse kättesaadavaks mõjuhinnaangu lisana.</p> |
| <p><b>Miks me selle konsultatsiooni korraldame?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Konsultatsiooni eesmärk on koguda arvamusi järgmistes küsimustes: i) probleemi(de) parem kirjeldamine; ii) alternatiivsed viisid tulirelvadega seotud rikkumiste kriminaliseerimise ühtlustamiseks; iii) tulirelvadega seotud rikkumiste kriminaliseerimist käsitlevate siseriiklike õigusnormide ühtlustamise ulatus ning iv) uue õigusraamistiku võimalikud eelised ja puudused.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Sihtrühm</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Peamised sidusrühmad on: i) õiguskaitseasutused ja tolliasutused; ii) õigusasutused ja prokurörid; iii) muud tulirelvapoliitika valdkonnaga seotud asutused, sealhulgas siseministeeriumid ja ballistilise ekspertiisi keskused; iv) tulirelvade seaduslikud kasutajad ja omanikud (jahimehed, laskesportlased ja kollekttsionäärid); v) ettevõtjad, nagu edasimüüjad ja vahendajad (tootjad, kauplejad jne), ning vi) rahvusvahelised organisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid tulirelvapoliitika valdkonnas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |