



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 06.07.2004
KOM(2004)457 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

Nõukogu 28. veebruari 2002. aasta otsuse, millega moodustatakse Eurojust, et tugevdada võitlust raskete kuritegude vastu, ülevõtmise kohta

{SEC(2004)884}

1. SISSEJUHATUS

Vastavalt Euroopa Liidu asutamislepingu artikli 31 lõikele 2, mida muudeti Nizza lepinguga, edendab nõukogu koostööd Eurojusti kaudu, eelkõige võimaldades Eurojustil hõlbustada riiklike prokuratuuride vahelist koordineerimistööd. Eurojust on oluline osa vabaduse, turvalisuse ja õigluse ruumis (Euroopa Liidu asutamislepingu artikkel 29).

Eurojust moodustati Euroopa Liidu asutusena nõukogu 28. veebruari 2002 otsusega¹ (edaspidi “Eurojusti otsus”) eesmärgiga julgustada ja parandada kriminaaljuurdluste ja süüdimõistmiste koostööd liikmesriikides, parandada koostööd pädevate riiklike asutuste vahel ja kõnealuseid asutusi abistada.

Eurojusti otsuse eesmärk iseenesest ei ole riiklike seaduste lähendamine, erinevalt Euroopa Liidu asutamislepingu artikli 34 lõike 2 punkti b kohasest raamotsusest. Siiski võib mõningate liikmesriikide jaoks osutada vajalikuks siseriikliku seadusandluse muutmine, et viia see kooskõlase Eurojusti otsusega. Vastavalt Eurojusti otsuse artiklile 42, tuleb siseriiklikku seadusandlust muuta “varaseimal võimalusel ja igal juhul mitte hiljem kui 6. septembril 2003”.

Nii Euroopa Ülemkogu kui nõukogu on mitmel juhul rõhutanud Eurojusti tähtsust terrorismivastases võitluses. Ühe näitena võib tuua nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsuse, mis sätestab Eurojustile riiklikud terrorismi korrespondendid.²

Pärast 11. märtsi 2004 terrorirünnakuid Hispaanias, rõhutas 25. märtsi 2004. aasta Euroopa Ülemkogu 25. oma terrorismivastase võitluse deklaratsioonis taas Eurojusti otsustavat rolli. Euroopa Ülemkogu soovitas liikmesriikidel tungivalt kasutusele võtta kõik vajalikud meetmed Eurojusti otsuse täielikuks rakendamiseks 2004. aasta juuniks ja pöördus liikmesriikide poole palvega “kindlustada olemasolevate ELi asutuste, eriti Europoli ja Eurojusti, parim tulemuslik ja tõhusaim kasutamine, et edendada koostööd terrorismivastases võitluses” ja Eurojusti sel eesmärgil “suurimal võimalikul määral ära kasutada”.³ Lisaks terrorismivastase võitluse eriomasele valdkonnale on Eurojust oluliseks toeks paljude üldiste Euroopa Liidu vahendite rakendamisel õigusalasel koostöös,⁴ mis kajastub eelkõige Euroopa vahistamismääruse raamotsuse artiklis 16.⁴

Eurojusti otsuse artiklitest 41 ja 42 järeldeb, et ei ole olemas kõikidele liikmeriikidele ühtset rakendatavat reeglit, mis määraks, millised sätted tuleb siseriiklikusse seadusandlusesse üle võtta, mil viisil ja millises ulatuses. Liikmesriikide ülesandeks on oma riiklik seadus läbi vaadata, et tuvastada võimalikke kohaldamisraskusi ja võtta kasutusele vajalikud meetmed. Mõnedel liikmesriikidel võib osutada vajalikuks Eurojusti otsuse rakendamiseks eriomase seadusandluse vastuvõtmine, samas kui teiste liikmesriikide puhul võib olla piisav

¹ EÜT L 63, 6.3.2002, lk 1.

² EÜT L 16, 22.1.2003, lk 68.

³ Nõukogu dokument 7906/04 JAI 100 jne, lk 4 ja järgnevad leheküljed, 16.

⁴ EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.

teatavate õiguslast koostööd ja/või andmekaitset puudutavate sätete vastuvõtmine oma seadustes või isegi ei pea vastu võtma mingeid seadusandlikke muudatusi.

Eurojusti otsuse vastuvõtmisel eeldas komisjon põhimõtteliselt Eurojusti ladusa rakendamise jaoks vajalike meetmete kohest kasutusele võtmist. Selline seisukoht on selge eespool mainitud kontekstist, eriti nõukogu järeldustest 11. septembri 2001 sündmuste kohta, mille kohaselt peab Eurojust “alustama tööd 2002 aasta alguses”.

Selline tõlgendus järeldeb selgelt ka otsuse artikli 41 ja artikli 42 lõike 2 sõnastusest: erandina lubas artikli 42 lõike 2 liikmesriikidel ajutiselt hiljemalt 6. septembriks 2003 teatavate sätete kohaldamine peatada, väljastades riikliku seadusandluse ja Eurojusti otsuse vahelise ühildamatuse korral vastava deklaratsiooni. Sellise deklaratsiooni puudumise korral, tuli Eurojusti otsus rakendada alates selle jõustumise kuupäevast st 6. märtsist 2002. Järelikult on liikmesriik, mis ei väljastanud vastavalt otsuse artikli 41 lõikele 2 deklaratsiooni, kuid sellest hoolimata on jätnud jõusse kokkusobimatu riikliku seadusandluse, rikkunud alates 6. märtsist 2002 nii Eurojusti otsust kui ka Euroopa Liidu asutamislepingut.

Seetõttu on vastavalt Eurojusti otsuse artikli 41 lõikele 2 deklaratsioonid liikmesriigi vajaduse – kohandada oma siseriiklikku seadusandlust – tähtis näitaja, kuigi asjaolu, et liikmesriik ei ole kõnealuseid deklaratsioone esitanud, ei luba järeldada, et seadusandlikeks meetmeteks pole vajadust. Siiski ei ole kõik liikmesriigid, kellel on vaja oma seadusandlus Eurojusti otsusega kooskõlla viia, sellist deklaratsiooni esitanud.

2. ARUANDE EESMÄRK JA HINDAMISMEETOD

Kuigi komisjonil ei ole otsuse ülekandmise aruande avaldamise kohustust, otsustati seda siiski teha, sest märkimisväärne osa liikmeriike peab oma riikliku seadusandluse sätteid kohandama ja Eurojustil on väga oluline osa kriminaalõiguse alal nii Euroopa Liidu piires kui ka õigusalasest koostöös kolmandate riikidega.

Juunis 2003 palus komisjon liikmesriikidel esitada asjakohane teave. Meeldetuletuskirjad saadeti 2003. aasta detsembris. Enamik liikmesriike, kuid kahjuks mitte kõik, vastasid nendele kirjadele. Hindamine põhineb peamiselt kõnealustel vastustel ja deklaratsioonidel artikli 41 lõikes 2 määratletud tähenduses. Lisaks on komisjon võtnud arvesse mitteametliku teabe, mille Itaalia Justiitsministeerium koostas liikmesriikidesse saadetud küsimustike põhjal projekti raames, mida rahastati ELi raamprogrammi (politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades (AGIS))⁵ alusel.

Seega eeldab komisjon seadusandlike meetmete vajalikkust ainult juhul, kui liikmesriikide vastutavad asutused on nii väitnud, välja arvatud juhul, kui on olemas kindlad näitajad seadusandlike meetmete vajaduse kohta. Siiski võib riikliku seadusandluse (esmise ja/või teisese) vastuvõtmine olla soovitatav seadusandluse läbipaistvuse ja õiguskindluse huvides, sest Eurojust saab nõuetekohaselt toimida vaid selgepiiriliste ja ühemõtteliste reeglite olemasolul.

⁵ AGISe programmi projekt nr 189/2003 (“Eurojusti liikmesriikide liikmete volitused”), mis kehtestati nõukogu 22.07.2002 otsusega, EÜT L 203, 1.8.2002, lk 5.

Kättesaadava teabe kohaselt on kolm liikmesriiki (Austria, Saksamaa ja Prantsusmaa) võtnud vastu Eurojusti puudutava seadusandluse pärast otsuse artiklis 42 sätestatud ülevõtmistähtaja möödumist.⁶ Aruanne arvestab kõiki liikmesriikide vastuseid või muud teavet, mis jõudis komisjoni 31. märtsiks 2004. Aruanne ei käsitle siiski olukorda uutes liikmesriikides.

3. JÄRELDUSED

Eurojusti otsuse kohaldamine ei ole kaugeltki rahuldav. Tähtaja lõpuks (september 2003) oli ainult üks liikmesriik (Portugal) võtnud vastu kogu vajaliku seadusandluse, mis oleks kooskõlas Eurojusti otsusega. Kuigi aprilliks 2004 võtsid veel kolm liikmesriiki (Austria, Saksamaa ja Prantsusmaa) vastu asjakohased seadused, ei ole viies liikmesriigis (Belgias, Kreekas, Hispaanias, Itaalias ja Luksemburgis) nende riikliku seadusandluse kohaselt vajalikke rakenduslikke õigusakte. Vähemalt ühes nendest liikmesriikidest ei olnud käesoleva aruande eelnõu ajaks (märts/aprill 2004) esitatud riigi parlamendile isegi valitsuseelnõud. Kuna Soome on rakendanud ainult osa Eurojusti otsusest, peavad kokku tervelt kuus liikmesriiki viima oma siseriikliku seadusandluse vastavusse Eurojusti otsusega. Pidades silmas Eurojusti kesksel rolli ja suurt tähtsust nii võitluses terrorismi vastu kui ka üldises õigusalasest koostöös ning Euroopa Ülemkogu ja Nõukogu avaldusi, on selline olukord pettumust valmistav.

Ülejäänud liikmesriigid järeldasid, et neil pole vaja oma siseriiklikku seadusandlust muuta. Komisjonil pole põhjust kõnealuseid järeldusi kahtluse alla seada, kuigi mõnes riigis seadusandluse läbi vaatamiseks vajatud pikk aeg näitab, et õiguslik olukord ei ole alati täielikult selge. Veel enam, Eurojusti ladesat toimimist ja koostööd riiklike asutustega on võimalik saavutada ainult läbipaistvate, selgepiiriliste reeglite kaudu, mis tagavad õiguskindluse. Isegi juhul, kui õigusaktide vastuvõtmine ei ole vajalik, võib siiski olla eelistatav teatavaid olulisi küsimusi selgitavate juhendite või ringkirjade olemaolu. Siiski on ainult üks liikmesriik (Rootsi) teatanud komisjonile sellekohase akti, riigi peaprokuröri dekreedid, olemasolust. Sellistel alustel on raske saada üldülevaadet ja teostada põhjalikku hindamist. Tulevikukogemus peab näitama, kas olemasolevad õigusaktid liikmesriikides on piisavad, et anda Eurojusti otsusele täismõju ja muuta Eurojust tõhusaks vahendiks.

Otsustavaks küsimuseks, mida tulevikus peaks üksikasjalikult vaatlema, on teabevahetus pädevate riiklike asutuste ja Eurojusti vahel. Nagu eespool välja toodud, ei ole hetkel veel täielikult selge, kas liikmesriikide siiani rakendatud meetmed tagavad Eurojusti liikmesriikide liikmetele täieliku teabe saamise, mis on vajalik nende ülesannete ja kohustuste täitmiseks. Teabevoog peab toimima ladesalt ja, edasilükkamatutel juhtudel, piisavalt kiiresti. Seetõttu tahab komisjon eelkõige suunata liikmesriikide tähelepanu Eurojusti otsuse artikli 9 lõike 4 ja artikli 13 lõike 1 (liikmesriikide liikmetele uurimiste ja süüdistuste kohasele teabele juurdepääsu kohta) rakendamisele.

⁶ 2004. aasta märtsi lõpus teatas Saksamaa komisjonile, et kahe parlamendikoja vaheline lepituskomitee on siseriikliku seadusandluse suhtes saavutanud poliitilisele kokkuleppele (vaata Bundesrati pressiteadet nr 52/2004 31.3.2004). Seetõttu, kuigi Saksamaa seadus ei olnud selleks ajaks veel ametlikult vastu võetud, arvestati selle sisu käesolevas aruandes.

Komisjon julgustab samas liikmesriike andma Eurojusti liikmesriikide liikmetele kohtulikke ja/või uurimisvolitusi, mis liikmesriikide siseriikliku seadusandluse kohaselt antakse tavaliselt prokuröridele, kohtunikule või samalaadset pädevust omavale politseiametnikule. Kuigi artikli 9 lõige 3 jätab kõnealuste volituste täpse määratluse liikmesriikide otsustada (välja arvatud teabele juurdepääsu küsimus), peavad volitused olema sellised, et Eurojust saaks oma ülesandeid täita ja Eurojusti otsuse eesmärgid oleks võimalik saavutada. Liikmesriikide liikmete volituste liigne erinevus või järjekindluse puudumine võivad kahjustada Eurojusti tõhusust ja usutavust ja takistada Eurojusti koostööd riiklike asutustega. Seetõttu tuleb edasist tähelepanu pöörata liikmete riiklike volituste järjepidevuse ja vastavuse küsimustele.

Alates 1. maist 2004 on ka uued liikmesriigid kohustatud võtma kasutusele vajalikud meetmed Eurojusti otsuse rakendamiseks. Komisjon kaalutleb, kas avaldada õigeaegselt uusi liikmesriike hõlmav jätkuaruanne. Eelmainitud eesmärgil kutsub komisjon kõiki uusi liikmesriike tagama Eurojusti otsuse kiire ja täielik ülevõtmine ja teavitama komisjoni kõigist kasutusele võetud meetmetest, eelkõige eespool välja toodud küsimuste korral.