



Brüssel, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Euroopa Prokuratuuri asutamine ja Eurojusti reformimine liidu finantshuvide
paremaks kaitsmiseks**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa Prokuratuuri asutamine ja Eurojusti reformimine liidu finantshuvide paremaks kaitsmiseks

Teatisega tutvustatakse seadusandlike meetmete paketi, millega tugevdatakse liidu finantshuvide – ja seega maksumaksjate raha – kaitse institutsioonilisi tahkusi vastavalt komisjoni 2011. aastal väljatöötatud poliitikale¹. Pake koosneb ettepanekutest võtta vastu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta ning määrus Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) asutamise kohta. Pakmesse kuulub ka teatis, mis Euroopa Prokuratuuri asutamist silmas pidades käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimist ja tema juurdluste suhtes kohaldatavaid menetlustagatise.

1. EUROOPA PROKURATUURI ASUTAMISE JA EUROJUSTI REFORMI PEAMISED EESMÄRGID

- Pettusevastane võitlus on eriti oluline eelarve konsolideerimise ajal

Ajal, mil paljud liikmesriigid on sunnitud kohandama oma eelarvet, mis raskendab paljude inimeste olukorda, on olulisem kui kunagi varem tõhusalt kaitsta Euroopa Liidu finantshuve, mille taga seisavad maksumaksjad. Kui luua Euroopa Prokuratuur nii, nagu on kavandatud käesolevas pakmes, saaksime esimest korda asutuse, kellel on pädevus ja vahendid viia läbi uurimisi, esitada süüdistusi ning anda kohtusse pettuse ja muu Euroopa Liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku riigisisese ja piiriülese tegevuse juhtumid.

Euroopa Prokuratuur on selline kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise asutus, kellel puuduvad seniste liidu asutuste ja ametite funktsionaalsed piirangud ning kes saab ühetaoliselt tegutseda kogu liidus.

- *Aruandekohustuse suurendamine ELi tasandil süüdistuse esitamise valdkonnas*

Pakme ettepanekud põhinevad Lissaboni lepingul, millega anti liidule ainupädevus luua Euroopa finantshuvide kaitseks süüdistussüsteem (ELi toimimise lepingu artikkel 86) ning suurendada Eurojusti tõhusust ja tema tegevuse demokraatlikku järelevalvet (ELi toimimise lepingu artikkel 85).

Ettepanekuga suurendatakse aruandekohustust kahel viisil. Esiteks, kuigi Euroopa Prokuratuur on täiesti sõltumatu, esitab ta oma tegevuse kohta aastaaruanded, olles seega aruandekohustuslik liidu institutsioonide ees. Teiseks, vastavalt Lissaboni lepingule hakkavad Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid osalema Eurojusti tegevuse hindamises. Ettepanek suurendada Eurojusti demokraatlikku vastutust on esitatud Eurojusti käsitleva määruse ettepanekus. Asutatav Euroopa Prokuratuur esitab oma tegevuse kohta aastaaruande Euroopa Parlamendile ja liikmesriikide parlamentidele ning nõukogule ja Euroopa Komisjonile.

¹ Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil, 26. mai 2011, KOM(2011) 293.

- *Uurimisega seotud isikute kaitset tuleb tugevdada*

Euroopa Prokuratuuri asutamisel peetakse silmas, et õigusriigi põhimõtteid järgitaks uurimise ja süüdistuse esitamise kõikides etappides. Selleks tagatakse, et ettepanek põhineb eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhimõtteil. See võimaldaks tagada pettuse uurimise ja süüdistusega seotud üksikisikute ja ettevõtjate õiguste kõrgetasemelise kaitse. Sel eesmärgil on ettepanekus esitatud ka mitmeid üleeuroopalisi menetlustagatise, nagu võimalus kasutada kaitsjat ning kohustus taotleda kohtult luba eriti jõuliste uurimismeetmete võtmiseks.

2. KUIDAS AITAB REFORM MUUTA PRAEGUST OLUKORDA?

- *Praegune süsteem ei kaitse Euroopa Liidu finantshuve piisavalt*

Praeguste riiklike ja liidu tasandi meetmetega ei saa liidu finantshuve kahjustava pettuse probleemi täielikult lahendada. Liit ja liikmesriigid on kohustatud võitlema pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu ning tagama kõnealuste huvide tõhusa kaitse². See on eriti oluline eelarve konsolideerimise ajal, kui iga euro on arvel. Kuid vaatamata ELi aluslepingute ja Euroopa Kohtu praktikaga³ kehtestatud selgesõnalisele kohustusele ei kaitsta liikmesriikides liidu finantshuve piisavalt, mistõttu pettus, korruptsioon ja muud liidu eelarvet kahjustavad kuriteod vohavad endiselt ning suur osa sellistest juhtumitest ei jõua kunagi kohtusse. Komisjon on välja selgitanud, et viimase kolme aasta jooksul on liikmesriikides võimaliku pettuse teel kõrvaldatud ligikaudu 500 miljonit eurot aastas, kuid tegelik summa on tõenäoliselt märkimisväärselt suurem. Liidus puudub terviklik ja kõikjal samaväärne jõustamissüsteem, mis süvendab petturite seas karistamatuse tunnet.

Praegu puudub Euroopa Liidul õigus sekkuda liidu vahendite kuritegeliku väärkasutamise juhtumitesse. Liidu eelarvet kahjustavate kuritegude kriminaaluurimine ja nende eest süüdistuse esitamine kuulub liikmesriikide ainupädevusse. Uuringute⁴ tulemustest ja statistilisest andmetest⁵ nähtub, et ELi finantshuve kahjustava pettuse uurimist takistavad sageli liikmesriikide erinevad õigusaktid ja ebaühtlased jõustamismeetmed. ELi eelarvet kahjustavate kuritegude eest süüdistuse esitamiseni jõutakse eri ELi riikides väga erineval määral (vahemikus 20 % kuni üle 90 % juhtumitest),⁶ mida osaliselt põhjustab ka juhtumite keerukus ja riigi eraldatavate vahendite vähesus ning lisaks sage vajadus koguda asitõendeid teistes riikides. See näitab, et liidu finantshuvide pettuse vastu kaitsmise vallas valitseb riikide õiguskaitse-süsteemides suur lünk.

Olemasolevad riikide ja ELi tasandi süsteemid ei võimalda nende puudustega võidelda. Liikmesriikide õiguskaitseasutused ja prokuratuurid saavad tegutseda üksnes oma riigi piires. See piirab nende suutlikkust võidelda piiriülese kuritegevuse vastu. Liidu ametite pädevus hõlmab tervet liitu, kuid neil puudub õigus viia läbi uurimine ja esitada süüdistus liikmesriikides. Euroopa asutused, nagu Eurojust, Europol ja OLAF, võivad tegutseda ainult vastavalt aluslepinguga ettenähtud pädevusele ja ülesannetele, mida kavandavad ümberkorraldused ei mõjuta. Neil puudub õigus läbi viia kriminaaluurimist ja esitada süüdistus ning seda õigust ei olegi võimalik neile anda.

² ELi toimimise lepingu artikkel 325.

³ Kohtuasi 68/88, komisjon vs. Kreeka, 21. september 1989, EKL 1989, lk 2965.

⁴ EuroNEEDsi uuring. Uuringu esialgse aruande saab alla laadida välisriikide ja rahvusvahelise kriminaalõiguse uuringutega tegeleva Max Plancki instituudi veebisaidilt (<http://mpicc.de>).

⁵ OLAFi kümne aasta tegevuse aruanne.

⁶ OLAFi 2011. aasta aruanne. Andmed ei hõlma liikmesriike, kus see määr on 0 % ja 100 %. ELi keskmine määr on 43 %.

Liidu finantshuve kahjustava pettuse vastu võitlemist ei peeta liikmesriikides prioriteediks. Seda on eriti teravalt tunda piiriüleste pettuste juhtudel. Erinevusi leidub ka seoses riigisiseste juhtumitega, kui prioriteedid määratakse kindlaks riiklikul või piirkondlikul tasandil ning õiguskaitseks ettenähtud ressursse ja töötajaid kasutatakse võitluseks muud liiki kuritegudega. Selle tulemusel ei tehta erilisi jõupingutusi võitluseks liidu finantshuve kahjustava pettusega ning kuritegevuse vastase võitluse ahel katkeb. Tuvastatud juhtumid jäävad uurimata või katkestatakse uurimine pärast raskuste ilmnemist.

- *Eurojust tuleb ümber korraldada*

Selleks et kõrvaldada puudused Eurojusti õigusraamistikus ning parandada tema tegevust ja toimimist, tuleb Eurojust ümber korraldada. Reformi käigus tuleb selgelt eristada Eurojusti kolleegiumi ülesanded⁷ haldusülesannetest, et Eurojust saaks keskenduda oma põhitegevusele, ilma et tal oleks vaja lahendada erinevaid haldusalaseid küsimusi. Ette on nähtud täitevorgani moodustamine, kelle ülesanne on abistada kolleegiumi haldusülesannete täitmisel. Eurojusti moodustamise otsus muudetakse vastavalt ELi toimimise lepingule määruseks, mis ühtlasi võimaldab ühtlustada liikmesriigi liikmete pädevust ning Eurojusti struktuuri vastavalt nõuetele, mis on ette nähtud ELi detsentraliseeritud ameteid käsitleva ühise lähenemisviisiga, mille Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kinnitasid juulis 2012.

- *Euroopa Prokuratuuri asutamine ja Eurojusti reform peavad olema kooskõlas Lissaboni lepinguga*

Ettepanekute pake põhineb Lissaboni lepingus loodud võimalustel, eelkõige ELi toimimise lepingu artiklitel 86 ja 85. Lissaboni lepingust tulenev oluline uuendus seisneb selles, et Eurojusti tegevuse hindamisse kaasatakse Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid. Eurojusti määruse ettepaneku kohaselt suurendatakse Eurojusti demokraatlikku vastutust.

Kahest artiklist koosnev alus tähendab, et Euroopa Prokuratuur ja reformitud Eurojust peavad saavutama võimalikult hea koostoime. Seda nõuab ELi toimimise lepingu artikkel 86, milles on sätestatud, et Euroopa Prokuratuur asutatakse Eurojusti põhjal, ning lisaks hakkavad organisatsioonid tegema väga tihedat koostööd kummagi pädevusse kuuluvate juhtumite puhul.

Kuna pakme eesmärk on parandada liidu finantshuvide kaitset, tuleb parimaks lahenduseks pidada ELi toimimise lepingu artikli 86 rakendamist koos Eurojusti tõhusa toimimise tagamisega. Üksnes Euroopa Prokuratuuri asutamine vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 86 annab võimaluse kasutada kõiki meetmeid, mis võimaldavad piisavalt uurida ELi tasandil pettusi ja esitada nende kohta süüdistus. Nii näiteks saab Euroopa Prokuratuur lisaks õigusele algatada uurimine ka õiguse korraldada selle läbiviimist tema vastutusel ja järelevalve all. Euroopa Prokuratuuri pädevus on Eurojusti pädevusest ulatuslikum, isegi kui viimase puhul kasutatakse täielikult ära ELi toimimise lepingu artikli 85 pakutavad võimalused.

Pake täiendab ja tugevdab komisjoni varasemaid algatusi, millega liidul võimaldatakse ära hoida pettust ja muid kuritegusid, mis kahjustavad tema finantshuve (liidu finantshuve kahjustav pettus), ning nende vastu võidelda. Sellisteks algatusteks on muu hulgas ettepanek võtta vastu direktiiv, millega ühtlustatakse asjaomaste kuritegude määratlused ja karistuste

⁷ Kolleegium koosneb liikmesriigi liikmetest: igast liikmesriigist üks liige. Kolleegium vastutab Eurojusti organisatsiooni ja toimimise eest. Eurojust võib täita oma ülesandeid ühe või mitme liikmesriigi liikme kaudu ja kolleegiumina.

alammäär,⁸ ning komisjoni pettusevastase võitluse strateegia⁹. Pakmega lahendatakse konkreetseid süüdistustegevuse valdkonna probleeme, millele osutati 2011. aasta teatises¹⁰. Nüüd on selle olulise teatise avaldamisest möödunud kaks aastat ja vajadus jõuda neis küsimustes konkreetsete tegudeni on veelgi suurem.

3. EUROOPA PROKURATUURI ASUTAMISE MÖTTEKUS

Euroopa Prokuratuuri peamised omadused

Euroopa Komisjoni seadusandliku algatuse eesmärk on asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuur kui *sõltumatu, aruandekohustuslik ja tõhus* liidu asutus.

Euroopa Prokuratuur on detsentraliseeritud struktuuriga ning sellesse kuuluvad Euroopa prokurör ja liikmesriikides olevad Euroopa delegaatprokurörid. Euroopa Prokuratuuri tegevuse tõhususe tagamiseks teostab Euroopa prokurör Euroopa delegaatprokuröride keskset juhtimist ja annab neile juhiseid. Euroopa delegaatprokurörid töötavad Euroopa Prokuratuuri pädevusse kuuluvate õigusrikkumiste puhul vahetult Euroopa prokuröri alluvuses, kuuludes siiski liikmesriikide kohtusüsteemi koosseisu). Sellega tagatakse järjekindel, koordineeritud ja kiire uurimine ja süüdistuse esitamine ning pidev järelevalve käimasoleva uurimise ja süüdistuse esitamise suhtes. Euroopa Prokuratuur toimib detsentraliseeritult. Juhtumeid käsitletakse liikmesriikides asjakohasel tasandil, milleks enamasti on Euroopa delegaatprokuröri tasand. Liikmesriikide kohtusüsteemiga integreeritud detsentraliseeritud struktuuriga tagatakse, et Euroopa Prokuratuur tegutseb maksumaksjate huvide kaitsel kiirelt, järjepidevalt ja tõhusalt ning on integreeritud liikmesriikide kohtusüsteemi, kus tal on võimalik kasutada nende teadmisi ja vahendeid.

Eelkõige seda, millised kuriteod kuuluvad Euroopa Prokuratuuri pädevusvaldkonda,¹¹ samuti ühtseid volitusi ja menetlusõiguste kaitset reguleeritakse teatavate ELi tasandi õigusaktidega. Oma ülesannete täitmisel lähtub Euroopa Prokuratuur liikmesriikide õigusaktidest.

Euroopa Prokuratuuri sõltumatus tagatakse, et keegi ei saa tema uurimisse ja süüdistuse esitamisse sekkuda. Aruandekohustusliku asutusena esitab Euroopa Prokuratuur oma tegevuse kohta aastaaruanded, olles seega aruandekohustuslik liidu institutsioonide ees.

Asjaolu, et Euroopa Prokuratuur asutatakse Eurojusti põhjal, soodustab tema ja reformitud Eurojusti vahelise koostöö tekkimist.

⁸ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil, 11. juuli 2012, COM(2012) 363 final.

⁹ KOM(2011) 376.

¹⁰ Komisjoni teatis Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil, 26. mai 2011, KOM(2011) 293.

¹¹ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil, 11. juuli 2012, COM(2012) 363.

- *Kõrvaldatakse vajakajäämised liikmesriikide ja liidu institutsioonide tasandil*

Euroopa Prokuratuuril on volitused ja vahendid riigisiseste ja piiriüleste juhtumite uurimiseks, neis süüdistuse esitamiseks ja nende kohtusse andmiseks. Euroopa Prokuratuuri puhul ületatakse piirangud, mis praegu kehtivad liidu ametite suhtes, ning temast saab uurimis- ja süüdistusasutus, kes tegutseb ühetaoliselt kogu liidus. Kuigi kriminaaluurimistes kohaldatakse endiselt siseriiklikke menetlusi, käsitatakse liitu edaspidi ühtse õigusruumina, kus Euroopa Prokuratuur saab toimida, ilma et tekiks vajadust kasutada vastastikuse õigusabi vahendeid. Nii paraneb märkimisväärselt uurimise ja süüdistuse esitamise kiirus ja tõhusus.

- *Paraneb olukord süüdistuse esitamise valdkonnas*

Euroopa Prokuratuur tagab uurimist, süüdistuse ettevalmistamist ja kohtumenetlust hõlmava õiguskaitsetsükli järjepidevuse. Ta tegeleb oma pädevusvaldkonda kuuluvate tuvastatud rikkumisjuhtumitega süstemaatiliselt kuni nende kohtusse andmiseni. Euroopa Prokuratuuri asutamine võimaldab taastada õiguskaitsetsükli terviklikkuse ning tagab asja etapiviisilise menetlemise kuni kohtusse andmiseni. Euroopa Prokuratuur saab uurimisel kasutada Europoli teostatud analüüsi tulemusi ja kogutud teavet ning tema süüdistustegevust suunab üleeuroopaline süüdistuspoliitika, mille aluseks on Euroopa Prokuratuuri üleliiduline pädevus. Selline pädevus võimaldab juhtida ja koordineerida tegevust süüdistuse esitamise valdkonnas, mis suurendab tõhusust eriti piiriüleste juhtumite puhul ning võimaldab ressursse kasutada otstarbekamalt¹².

- *Süüdistuse hoiatava mõju suurendamine*

Euroopa Prokuratuur tagab, et õiguskaitse- ja prokuratuuriasutused võtavad süstemaatiliselt ja tõhusalt meetmeid kõikide liidu finantshuve kahjustavate võimalike kuritegude suhtes. Järjekindlal pettuste uurimisel ja petturitele süüdistuse esitamisel on tugevam hoiatav mõju ning see suurendab süüdimõistva otsuseni jõudmise võimalust ja kuritegelikul teel saadud vahendite tagasisaamist konfiskeerimise kaudu. Kokkuvõttes peaks Euroopa Prokuratuuri süüdistustel olema ennetav toime, mis omakorda peaks järk-järgult vähendama kahju, mida liidu finantshuvid selliste kuritegude tõttu kannatavad.

- *Õigusriigi põhimõtete järgimine pettuse uurimisel ja süüdistuse esitamisel*

Euroopa Prokuratuuri asutamine põhineb eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhimõtetel, mis võimaldab liidus tagada pettuse uurimise ja -süüdistusega seotud üksikisikute ja ettevõtjate õiguste kõrgetasemelise kaitse. Ettepanekus on esitatud mitmeid üleeuroopalisi menetlustagatise, nagu võimalus kasutada kaitsjat, õigus süütuse presumptsiooni kohaldamisele ja õigus saada õigusabi. Ettepaneku kohaselt tuleb uurimistoimingute tegemiseks taotleda pädeva riikliku kohtu luba. Euroopa Prokuratuuri isikuandmete kaitse kord tagab isikuandmete kõrgetasemelise kaitse sarnaselt Eurojusti isikuandmete kaitse korrale. Kõigi nende kaitsemeetmetega pakutakse enneolematult tugevat õiguslikku kaitset kahtlustatavatele ja teistele isikutele, keda puudutab liidu tegevus tema finantshuve kahjustava pettuse vastu võitlemisel, ning luuakse eeldused uurimis- ja süüdistussüsteemi toimimiseks vastavalt õigusriigi põhimõtetele.

¹² Euroopa Parlamendi 11. juuni 2013. aasta resolutsioonis, mis käsitleb organiseeritud kuritegevust, korruptsiooni ja rahapesu ning milles esitatakse soovitusel meetme ja algatuste kohta, kutsutakse üles asutama Euroopa Prokuratuur ja rõhutatakse, et sellel peaks olema tõhus ja otstarbekas struktuur.

4. EUROOPA PROKURATUURI ASUTAMISE ETTEPANEKU PÕHITAHUD

Pädevus on suunatud Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmisele pettuse vastu. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 86 lõikele 1 kuulub ELi finantshuve kahjustava tegevuse vastane võitlus Euroopa Prokuratuuri ainupädevusse. Kuna selles valdkonnas on pädevus ainult Euroopa Prokuratuuril, saab ainult tema tagada liidu tasandil uurimiste järjepidevust ja teostada nende üle järelevalvet. Samal põhjusel ei kuulu sellised juhtumid enam OLAFi haldusjuurdluste alla, või kui OLAF sellise juhtumi juurdlust teostabki, tuleb see kuriteokahtluse tekkimisel üle anda.

Sõltumatus ja aruandekohustus. Euroopa Prokuratuuri sõltumatust kaitstakse mitmesuguste kaitsemeetmetega. Selliste kaitsemeetmete hulka kuuluvad ametisse nimetamise ja ametist vabastamise eeskirjad ning ametiaja ja huvide konflikti suhtes kohaldatavad eeskirjad. Aruandekohustus tähendab seda, et ametisse nimetavaid asutusi (liidu institutsioone) teavitatakse Euroopa Prokuratuuri tegevusest ja neil on õigus esitada Euroopa Liidu Kohtule taotlus kõrvaldada Euroopa prokurör ametist raske üleastumise korral.

Puutumatus äravõtmine. Euroopa Prokuratuuril on õigus taotleda puutumatus eeskirjadekohast äravõtmist liikmesriikide ja ELi tasandil, kui see on vajalik uurimise huvides.

Detsentraliseeritud ja integreeritud ülesehitus. Euroopa Prokuratuur luuakse detsentraliseeritud asutusena, mis on esindatud ja tegutsemisvalmis kõikides liikmesriikides. Euroopa delegaatprokurörid integreeritakse liikmesriikide õiguskaitseasutuste süsteemi ning nad saavad kohapeal Euroopa prokuröri juhendeid edastada, nende täitmist koordineerida ja neid rakendada. Euroopa Prokuratuur teeb tihedat koostööd liikmesriikide õiguskaitse-, prokuratuuri- ja kohtuasutustega. Detsentraliseeritud struktuuril on palju eeliseid, mis eelkõige tulenevad integreerimisest riiklikusse õigusasutuste süsteemi (mis tagab teadmised riiklikest kohtusüsteemidest, kohaliku keele oskamise, kooskõla kohaliku süüdistusstruktuuriga, kogemused kohtuasjade menetlemisel selles riigis jms). Detsentraliseeritud ülesehitust võetakse arvesse ka Euroopa Prokuratuuri sise-eeskirjade kehtestamisel: Euroopa delegaatprokurörid kaasatakse nende eeskirjade vastuvõtmise menetlusse.

Euroopa Prokuratuur ja Euroopa delegaatprokurörid teevad tihedat koostööd. Euroopa Prokuratuur on hierarhilise struktuuriga asutus. Euroopa Prokuratuuri juht on Euroopa prokurör, kellel on õigus Euroopa Prokuratuuri pädevusse kuuluvate juhtumite puhul anda ülesandeid liikmesriikides asuvatele Euroopa delegaatprokuröridele.

Tõhusus. Süüdistuse esitamise küsimustes võtab lõpliku otsuse vastu Euroopa prokurör, keda abistavad aseprokurörid ja Euroopa delegaatprokurörid. Selge hierarhia soodustab kiiret otsuste tegemist ning suurendab ELi finantshuve kahjustava pettusega võitlemise prioriteetsust, mille tase on praegu madal. Euroopa Prokuratuur saab koondada uurimis- ja süüdistusressursse lähtuvalt konkreetse juhtumi vajadustest, mis muudab õiguskaitse tõhusamaks nii liidu kui ka liikmesriikide tasandil.

Ühtne uurimispädevus. Euroopa Prokuratuur saab pettuse uurimisel kasutada mitmeid erinevaid uurimismeetmeid. Tal on õigus korraldada nende meetmete võtmist kõigis liikmesriikides, mis tagab, et pettusevastane võitlus on ühetaoline kogu liidus. Nende võtmise konkreetseid tingimusi ja rakendamist reguleeritakse endiselt siseriiklike õigusaktidega. Kuna asitõendite kogumist käsitlevad eeskirjad on liikmesriigiti erinevad ja sageli tekib probleeme

teises liikmesriigis kogutud tõendite vastuvõetavusega, on eelnõus sätestatud, et asitõendid, mis on seaduslikult saadud ühes liikmesriigis, on vastuvõetavad kõikides liikmesriikides, kui nende vastuvõetavaks tunnistamine ei kahjusta õiglase menetluse ja kaitseõiguse põhimõtet.

Kaitsemeetmed ja kohtulik kontroll. Luua tuleb uurimispädevuse täitmise kohtuliku kontrolli süsteem ja näha ette kaitsemeetmed kahtlustatavate, tunnistajate ja kannatanute õiguste kaitsmiseks. Mis puudutab mitmeid eriti jõulisi uurimismeetmeid (näiteks läbiotsimine ja vara arestimine, side pealtkuulamine, varjatud uurimistoimingud), siis nende puhul kehtib ELi tasandil ühtne nõue, et Euroopa Prokuratuuril tuleb enne sellise meetme võtmist taotleda kohtult luba. Euroopa Prokuratuuri uurimistega seotud isikute õiguste kaitse tagatakse vastavalt liidu ja siseriiklikele õigusaktidele ning siseriiklike kohtute kaudu. Ka sel puhul tuleb kasuks, et nii Euroopa delegaatprokurörid kui ka uurimisega seotud isikute esindajad saavad tegutseda tuttavas siseriiklikus süstemis, mis võimaldab neil kaitsta oma õigusi harjumuspärasel viisil.

Olemasolevate vahendite kasutamine. Euroopa Prokuratuuri asutamine ei suurenda kuigi märkimisväärselt liidu ega liikmesriikide kulusid, kuna prokuratuuri haldamine on Eurojusti ülesanne ja töötajaskond saadakse teistest asutustest, nagu OLAF, kes enam ei teosta haldusjuurdlust liidu finantshuvide kahjustamisega seoses algatatud kriminaalasjades. Muudatus mõjutab OLAFi enda ülesannete täitmiseks vajalikku personali, kuna märkimisväärne osa OLAFi töötajaid viiakse üle Euroopa Prokuratuuri, et vähendada selle loomise kulusid. Kuigi OLAFi töötajate arv väheneb, jääb neid siiski piisavalt, et täita järelejäänud ülesandeid¹³. Kuna dubleerimine väheneb, uurimiseks kuluv aeg lüheneb ja vastastikuse õigusabiga seotud probleemid kaovad, suureneb tõhusus, mis omakorda aitab tasakaalustada õiguskaitse valdkonna kogukulusid.

5. EUROOPA PROKURATUURI JA EUROJUSTI KOOSTOIME

ELi toimimise lepingu artiklis 86 on sätestatud, et Euroopa Prokuratuur asutatakse Eurojusti põhjal. Neil kahel on kuhjaga põhjust luua omavahel süvpartnerlus:

- Liidu finantshuve kahjustava pettuse juhtumid antakse Eurojustilt üle Euroopa Prokuratuurile. Euroopa Prokuratuur saab ainupädevuse pettuse ja muude liidu finantshuve kahjustavate kuritegude suhtes, järjepidevuse tagamiseks antakse talle üle ka Eurojusti ülesanded kõnealuses valdkonnas (õigusalse koostöö koordineerimine piiriüleste juhtumite puhul).
- Kombineeritud juhtumite puhul on vaja tegevust päevast päeva koordineerida. Kahtlemata esineb alati juhtumeid, millega peavad tegelema nii Euroopa Prokuratuur kui ka Eurojust, eelkõige juhtumid, kui kahtlustatavad on seotud ka muude kuritegudega lisaks liidu finantshuvide kahjustamisele. See tähendab tihedat ja pidevat koostööd. Sellise koostöö tagamiseks on nii Euroopa Prokuratuuri kui ka Eurojusti käsitlevasse määrusesse lisatud sätted, millega nähakse ette Euroopa Prokuratuuri võimalus nõuda konkreetse juhtumi korral Eurojustilt või tema liikmesriigi liikmetelt sekkumist, koordineerimist või muul viisil oma volituste kasutamist. Samuti võib Eurojust aidata lahendada kohtualluvuse küsimusi, kui kombineeritud juhtumite puhul pädevus kattub.

¹³ Ettepanek: Määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta ja tunnistatakse kehtetuks määrus (Euratom) nr 1074/1999, 17. märts 2011, KOM(2011) 135.

- Kulutõhususe suurendamiseks tuleb ressursse ühiselt kasutada. Nähakse ette, et Eurojust osutab Euroopa Prokuratuurile praktilisi tugiteenuseid sellistes haldusvaldkondades nagu personal, finantsküsimused ja infotehnoloogia. See võimaldab oluliselt vähendada kulusid ja ülesannete tarbetut dubleerimist. Kokkuvõidu võimaldab saavutada näiteks see, et Euroopa Prokuratuur saab kasutada Eurojusti infotehnoloogiataristut, sealhulgas Eurojusti juhtumite haldamise süsteemi, ajutisi tööfaile ja registrit. Selle korralduse üksikasjad sätestatakse Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti vahel sõlmitavas lepingus.

6. EUROOPA PROKURATUURI ASUTAMISE MÕJU OLAFI

Kuna Euroopa Prokuratuuril on ainupädevus liidu finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise suhtes, puudub OLAFil pädevus teostada haldusjuurdlust pettusejuhtumites, mille puhul kahtlustatakse kuriteo toimepanemist. Seetõttu tulevikus on OLAF sellise kuriteo kahtluse korral kohustatud asja üle andma Euroopa Prokuratuurile võimalikult varases etapis pärast talle kehtivate õigusaktide kohaselt laekunud väidete esialgset hindamist. See muudatus kiirendab uurimisprotsessi ja aitab vältida samade asjaolude suhtes läbiviidavate haldusjuurdluste ja kriminaaluurimiste dubleerimist, säästa vahendeid ja suurendada süüdistuse esitamisega lõppevate edukate uurimiste määra. OLAFi õigusraamistikus tehakse ka muid Euroopa Prokuratuuri asutamisest tulenevaid muudatusi, mis peaksid jõustuma samaaegselt Euroopa Prokuratuuri asutamise määrusega.

Seni aga loodetakse märkimisväärseid tulemusi läbivaadatud OLAFi määrusest, mis peatselt jõustub. Lisaks kavatakse komisjon veel enne Euroopa Prokuratuuri asutamist esitada ettepaneku teha OLAFi määruses edasisi süsteemseid parandusi, võttes eeskuju seoses Euroopa Prokuratuuri asutamisega tugevnevatest menetlustagatistest. Kavandatavaid meetmeid, eelkõige uurimiste suhtes kohaldatavad menetlustagatise, on põhjalikult kirjeldatud OLAFi juhtimist käsitlevas teatises.

7. EUROOPA PROKURATUURI ASUTAMISE ETTEPANEKU VASTUVÕTMISE KORD

ELi toimimise lepingu artiklis 86 on sätestatud Euroopa Prokuratuuri asutamise seadusandlik erimenetlus, mis eeldab nõukogu ühehäälselt otsust ja Euroopa Parlamendi nõusolekut. Lisaks võidakse pidada nõu liikmesriikide parlamentidega vastavalt Lissaboni lepingu protokollidele nr 1 ja nr 2. Komisjon võtab nende arvamused igati arvesse.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 86 ettenähtud menetlusel on ka teine „tõhustatud koostöö” põhinev etapp, mis järgneb juhul, kui nõukogus ei saavutata üksmeelt komisjoni esialgse ettepaneku suhtes. See meetod võimaldab vähemalt üheksal liikmesriigil esitada ettepaneku Euroopa Ülemkogule, kes kas jõuab selle suhtes üksmeelele, või vastasel korral pärast nelja kuu möödumist peetakse tema luba antuks üheksast liikmesriigist koosnevale rühmale, kes soovib teha tõhustatud koostööd. See menetlus erineb tavapärasest tõhustatud koostöö menetlusest, kuna see ei nõua nõukogu ametlikku luba. Muudel juhtudel kohaldatakse aluslepingut (ELi toimimise lepingu artiklid 326–334). Osalevad liikmesriigid peavad ettepaneku ühehäälselt vastu võtma.

8. KOKKUVÕTE

Käesoleva teatisega esitab komisjon õigusaktide pakme, mis on ambitsioonikas ja tulevikku suunatud. Sellega muudetakse praegust õiguskaitse- ja kriminaalasjades õigusemõistmise keskkonda liidus ja selle liikmesriikides. Kui õigusaktid vastu võetakse, avaldavad need suurt ja kestvat mõju Euroopa Liidu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala õigusraamistikule ja institutsioonilisele ülesehitusele. Komisjon kavatses õigeaegselt ja põhjalikult analüüsida ettepanekute eesmärkide saavutamist, käsitledes ka Euroopa Prokuratuuri pädevusvaldkonda ja tema tegevuse suhtes kohaldatavat õiguskorda.