



11.11.2013

# TEATIS LIIKMETELE

(103/2013)

**Teema:** Küprose Vabariigi Esindajatekoja põhjendatud arvamus, mis käsitleb ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokoll nr 2 artiklile 6 võib iga liikmesriigi parlament kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele.

Euroopa Parlamendi kodukorra kohaselt vastutab subsidiaarsuse põhimõtte järgimise eest õiguskomisjon.

Teavitamise eesmärgil on teatisele lisatud Küprose Vabariigi Esindajatekoja põhjendatud arvamus ülalnimetatud ettepaneku kohta.

## **Küprose Vabariigi Esindajatekoja välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee põhjendatud arvamus**

Saadetud Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ning Euroopa Komisjoni presidendile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva Euroopa Liidu lepingu protokoll nr 2 artikli 6 kohaselt.

### **Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta [COM(2013) 534]**

#### **1. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine Euroopa Liidu lepingu raamistikus**

1.1. Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 on sätestatud:

„Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt.”

1.2. Euroopa Liidu lepingu protokoll nr 2 artiklis 2 on samuti sätestatud, et Euroopa Komisjon korraldab enne seadusandliku akti kohta ettepanekute tegemist laialdased konsultatsioonid ning et nende konsultatsioonide korraldamisel võetakse vajaduse korral arvesse kavandatava meetme piirkondlikku ja kohalikku mõõdet.

1.3. Euroopa Liidu lepingu protokoll nr 2 artiklis 5 on sätestatud:

„Seadusandlike aktide eelnõusid põhjendatakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast. Iga seadusandliku akti eelnõu peab sisaldama üksikasjaliku seletuse, mis võimaldab hinnata subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimist. Seletus peab sisaldama hinnangut ettepaneku finantsmõju ning direktiivi puhul selle tagajärgede kohta liikmesriikide kehtestatavatele sätetele, vajaduse korral ka piirkondlikele õigusaktidele. Järeldusi, miks liidu eesmärk on paremini saavutatav liidu tasandil, põhjendatakse kvalitatiivsete ja võimaluse korral kvantitatiivsete näitajatega. Seadusandlike aktide eelnõudes võetakse arvesse vajadust, et mis tahes finants- või halduskohustus, mis langeb liidule, riikide valitsustele, piirkondlikele või kohalikele asutustele, majandustegevuses osalejatele ja kodanikele, oleks minimaalne ja

proportsionaalne taotletava eesmärgiga.”

- 1.4. Lõpuks, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 ja artikli 12 punktis b, peavad riikide parlamendid tagama kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega protokollis (nr 2) sätestatud korra kohaselt, mis tähendab põhjendatud arvamuse saatmist kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu kõikides Euroopa Liidu ametlikes keeltes edastamise kuupäevast.
- 1.5. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise suunised on sätestatud Amsterdami lepingus ning neid on täpsustatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlevas protokollis. Tuleks märkida, et nimetatud suunised on kõnealuse kontrolli teostamisel endiselt kasulikuks abivahendiks.

Konkreetselt kontrollitakse suuniste abil,

- kas kõnealusel küsimusel on mitut liikmesriiki mõjutavaid aspekte, mida ei saa rahuldavalt korraldada liikmesriikide meetmega;
- kas liikmesriikide meede või liidu meetme puudumine oleks vastuolus Euroopa Liidu aluslepingute nõuetega või kahjustaks liikmesriikide huve; ning
- kas liidu tasandil võetav meede tooks selget kasu oma ulatuse või toime poolest võrrelduna meetmega liikmesriikide tasandil.

Selleks, et liidu tasandil võetav meede oleks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega,

- peavad eesmärkide saavutamiseks kasutatavad vahendid olema asjakohased
- ega tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik meetme eesmärkide saavutamiseks.

Nii Amsterdami kui ka Lissaboni lepingule lisatud protokollides on proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise nõudega seoses kehtestatud Euroopa Liidule teatavad piirangud:

- ELi meetmete vorm peab olema võimalikult lihtne ning Euroopa Liit peab seadusloomes eelistama direktiive määrustele;
- arvesse tuleb võtta liikmesriikide valitsuste, riiklikus majandustegevuses osalejate ning kodanike halduskulude või majanduslike kulude vähendamise vajadust;
- ELi meetmed peavad andma riiklike otsuste langetamiseks võimalikult palju võimalusi.

## **2. Kõnealuse määruse ettepaneku sisu ja eesmärgid**

2.1. Euroopa Komisjoni esitatud kõnealune õigusakti ettepanek näeb ette sõltumatu ja detsentraliseeritud Euroopa Liidu Prokuratuuri asutamise, mille ainupädevus oleks ELi finantshuvide vastu suunatud kuritegude uurimine, nende eest süüdistuse esitamine ja nende toimepanijate vastutuselevõtmine, nagu on määratletud finantshuvide kaitse (PIF) direktiivis<sup>1</sup>. Volitusi kasutatakse liikmesriikide territooriumil, mida sel otstarbel käsitatakse ühtse õigusruumina. Ettepaneku kohaselt koosneb Euroopa Prokuratuur Euroopa prokurörist, aseprokuröridest ning liikmesriikides asuvatest Euroopa delegaatprokuröridest. Delegaatprokurörid teostavad uurimistegevust ja esitavad süüdistusi liikmesriikides riigiametnike abil ning siseriiklikus õiguses ette nähtud menetluse kohaselt. Seejuures

---

<sup>1</sup> Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil [dokument COM(2012) 363].

koordineerib ja juhib Euroopa Prokuratuur ühtsete eeskirjade alusel nende tegevust, et tagatud oleks järjepidevus ja efektiivsus. Veel näeb ettepanek ette, et delegaatprokurörid täidavad oma ülesandeid riiklike prokuröridena, ent Euroopa Prokuratuuri mandaadi alusel tegutsedes on nad riiklikest prokuratuuridest täielikult sõltumatud. Euroopa Prokuratuuril on ulatuslikud õigused nõuda uurimismeetmete rakendamist, teatud tingimustel õigus hankida informatsiooni pädevatelt riiklikelt asutustelt, Eurojustilt ja Europolilt, ülalmainitud kuritegudega seoses üldjoontes riiklike prokuratuuridega ühesugused õigused ning võimalus määrata, millisele asjaomasele liikmesriigi kohtule konkreetne juhtum edasi antakse.

2.2. Kõnealuse ettepaneku õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 86 lõike 1 esimene lõik, milles on sätestatud alljärgnev.

*„Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu võitlemiseks võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt määruste abil asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri. Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.”*

2.3. Ettepaneku põhieesmärgid on Euroopa Komisjoni kohaselt järgmised:

- tugevdada liidu finantshuvide kaitset, arendada edasi õigusvaldkonda ja suurendada ELi ettevõtjate ja kodanike usaldust liidu institutsioonide vastu ning austada samal ajal kõiki Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi;
- luua sidus liidu finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise Euroopa süsteem;
- tagada ELi finantshuve kahjustavate kuritegude tõhusam ja tulemuslikum uurimine ning nende eest süüdistuse esitamine;
- esitada rohkem süüdistusi, mille tulemusel võetakse süüdlasi rohkem vastutusele ja saadakse rohkem tagasi pettuse teel saadud liidu rahalisi vahendeid;
- tagada tihe koostöö ja tõhus teabevahetus Euroopa ja liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel;
- tugevdada liidu finantshuve kahjustavate kuritegude toimepaneku tõkestamist.

### **3. Kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega**

Välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee jõudis pärast kõnealuse direktiivi ettepaneku läbivaatust järeldusele, et ettepanek *ei ole* kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Eeskätt otsustas nimetatud parlamendikomitee, et meetmete rakendamise vajalikkus Euroopa Liidu tasandil ei ole piisavalt põhjendatud, mistõttu on tegu subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisega. Lisaks jõuti järeldusele, et liidu õigusliku tegevuse ulatus ületab taotletavate eesmärkide saavutamiseks vältimatult vajaliku, mis kujutab endast proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.

### **4. Põhjendus**

4.1. Välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee väljendab kahtlust, kas kõnealune institutsioon kujutab endast kavandatud kujul ja pädevusega sobivaimat lahendust tegelemaks probleemiga ning pidamaks samal ajal kinni subsidiaarsuse põhimõttest.

4.2. Euroopa Komisjoni avaldatud *mõjuhindang*<sup>1</sup> sisaldab seitset erinevat stsenaariumit Euroopa Liidu poolseks probleemi lahendamiseks. Euroopa Komisjon jõudis järeldusele, et kõige õigem valik on stsenaarium 4c ehk praegusel kujul esitatud ettepanek. Seejuures leiab aga Euroopa Komisjon mõjuhindangu IV lisas pealkirjaga „Kulude-tulude analüüs”, et analüüsi peamised kriteeriumid tuginevad hüpoteesidele või stsenaariumipõhistele lähenemisviisidele, mis annab muude hulgas alust arvamaks, et olemasolevad andmed ei ole olulisel määral terviklikud ning põhinevad tõenäoliselt kallutatud seisukohtadel. Samuti täheldatakse, et esitatud järeldused on mitmeti tõlgendatavad. Täiendavalt nenditakse, et Euroopa Prokuratuuri peakontoriga seotud otsused ei ole veel langetatud, mistõttu ei ole võimalik anda kindlaid hinnanguid selle haldusliku integreerimise ega seotud kasu ja kahju osas. Euroopa Komisjoni kohaselt on selle hinnangu andmiseks *vajalik täiendav ja põhjalik analüüs*. Sellega seoses kirjeldab Euroopa Komisjon ettepaneku *tulude* ja kulude analüüsi uurimusest, mis läheneb selle valiidsust puudutava lubatava piirini<sup>2</sup>.

4.3. Samuti täheldatakse, et olemasolevas hindamises arvesse võetud andmete piiratusest tingitult on vajalik ka liikmesriikide õigussüsteemide tõhususe hindamise täiendav ja põhjalik analüüs<sup>3</sup>. Sellest hoolimata peetakse sama lõigu lõpus kõnealust meetet kõige tõhusamaks.

4.4. Nende faktide valguses leiab välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee, et Euroopa Liidu tasandil õigusakti vastuvõtmise vajadust ei toeta piisavad kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad ega üksikasjalikud selgitused, nagu näeb ette Euroopa Liidu lepingu protokolli (nr 2) artikkel 5. Teisisõnu, Euroopa Komisjon ei ole piisavalt põhjendanud, miks on kavandatud valik vajalik ning sellel konkreetsel kujul optimaalne. Euroopa Liidu tasandil võetav regulatiivne meede, mis on vastuolus põhimõttega, et otsuseid tuleb langetada nii kodanikulähedaselt kui võimalik, peab põhinema piisavatel ja veenvatel tõenditel ning mitte hüpoteesidel või suure veamääraga analüüsidel.

4.5. Kahtlemata on probleemil, mida püütakse kõnealuse õigusakti ettepanekuga reguleerida, selgelt piiriülene mõõde. Euroopa Komisjon leiab aga, et finantshuvide kaitse direktiiv käsitleb vaid osaliselt liidu finantshuve kahjustavaid pettusi, sest see ei reguleeri uurimise ja süüdistuse esitamise seotud küsimusi. Lisaks leitakse, et olemasolevate tõkestavate eeskirjade tugevdamine ei lahendaks probleemi efektiivselt. Oleks ootuspärane, et komisjon jõustab direktiivi, et hinnata selle tõhusust enne õigusloomet määrusega, mis kujutab endast kõige rangemat ja jäigemad õiguslikku vahendit. Siinkohal tuleb meenutada, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb õigusakti jõustamisel võimalusel eelistada direktiivi määrusele. Seevastu eeldatakse sellel konkreetsel juhul ilma üksikasjalike põhjendusteta määruse kehtestamist, mis annaks Euroopa Prokuratuurile *ainupädevuse* konkreetsete kuritegude uurimisel ja nende eest süüdistuse esitamisel, mis läheb suurel määral vastuollu liikmesriikide õigussüsteemide paljude sätetega ning vähendab seeläbi nende regulatiivset jõudu<sup>4</sup>. Võttes seega arvesse fakti, et Euroopa Komisjoni tehtud konkreetse õigusakti ettepaneku valik ei tugine piisavatele tõenditele, võib järeldada, et praegusel kujul regulatiivse meetme ulatus ei ole Euroopa Liidu sätestatud eesmärkide saavutamise

<sup>1</sup> SWD(2013)274.

<sup>2</sup> „Käesolev kulude-tulude analüüs paneb äärmuslikult proovile kulude-tulude analüüsis lubatud piire...”

<sup>3</sup> Vt mõjuhindangut (SWD (2013) 274) lk 16 ja 17.

<sup>4</sup> Omane artikli 26 (uurimismeetmed) ja artikli 30 (tõendite vastuvõetavus) sätetele ning üksnes nendega seotud.

seisukohast tingimata vajalik.

4.6. Välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee võttis arvesse ka seda, et Euroopa Komisjoni asjaomastes dokumentides ei ole ühesugusel määral ega sama põhjalikkusastmega kajastatud ettepaneku eesmärkide saavutamise seisukohast liidu nimel võetava meetme alternatiive ega olemasolevate struktuuride tugevdamise tõhusust, mis viitab valiku eelistamisele. Kui võtta täiendavalt arvesse seda, et ei eeldata isegi mitte ühte finantshuvide kaitse direktiivi tulemuslikkuse hindamist probleemi lahendamisel, saab teha järelduse, et tegevusmeetme alternatiivseid vorme ei ole piisavalt ja põhjalikult uuritud.

4.7. Lisaks, kavandatavas määruses sisalduvad uurimismeetmed<sup>1</sup> ei ühti kõigis liikmesriikides kehtestatud meetmetega, mis põhjustab teatud juhtudel kahtlustatavate õiguste täiendava piiramisega seotud probleeme. Sellest tulenevalt ei saa ettepanekus sisalduvatest praegusel kujul kaitsemeetmetest hoolimata pidada kõigil juhtudel õigeks Euroopa Komisjoni väidet, et kõnealune ettepanek tagab kahtlustatavate õiguste piisavad kaitsemeetmed.

4.8. Samuti leiab välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee, et kavandatava määruse artikliga 13 laiendatakse kaudselt kavandatud õigusakti reguleerimisala, mis piirab liikmesriikide regulatiivseid meetmeid veelgi ning kujutab endast subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist. Mainitud artikkel näeb ette, et kui kuriteod, millele osutab artikkel 12, mis omakorda viitab finantshuvide kaitse direktiivile, on lahutamatult seotud muude kuritegudega, millele artiklis 12 ei osutata, kuuluvad Euroopa Prokuratuuri pädevusse ka kõnealused kuriteod.

### ***Järeldus***

Ülaltoodu valguses jõudis välis- ja Euroopa asjade parlamendikomitee järeldusele, et kõnealune määruse ettepanek *ei ole* kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega ning ei vasta piisavalt kriteeriumitele õigustamiseks liidu nimel võetava konkreetse regulatiivse meetme vajalikkust ega tõendamaks, et kavandatav määrus reguleeriks problemaatilist valdkonda taotletavate eesmärkide saavutamiseks piisaval määral.

---

<sup>1</sup> Kavandatava määruse artikkel 26.