



12.11.2013

TEATIS LIIKMETELE

(104/2013)

Teema: Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigi alamkoja 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 arvamus 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 Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigi alamkoja põhjendatud arvamus üldnimetatud ettepaneku kohta.

Alamkoja põhjendatud arvamus

mis on saadetud Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokoll nr 2 artikli 6 kohaselt

ning mis käsitleb

nõukogu määruse eelnõu Euroopa Prokuratuuri¹ asutamise kohta

Aluslepingu raamistik subsidiaarsuse põhimõtte järgimise hindamiseks

1. Eelmistes põhjendatud arvamustes on alamkoda välja toonud, mida ta peab õigeks kontekstiks, milles riiklikud parlamendid peaksid hindama ettepaneku vastavust subsidiaarsuse põhimõttele. Alamkoda toetub jätkuvalt sellele kontekstile seda ümber sõnastamata.

Õigusakti ettepanek

Otstarve

2. Kavandatud määruse üld- või põhieesmärk, nagu komisjon selle oma mõjuhinnangus kokkuvõtlikult esitas, on „tugevdada liidu finantshuvide kaitset, arendada edasi õigusvaldkonda”; muud eesmärgid on järgmised:

- luua ELi finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise sidus Euroopa süsteem (tuntud kui PIF-kuriteod – „finantshuvide kahjustamise” prantsuskeelse akronüümi järgi²);
- tagada ELi finantshuve kahjustavate kuritegude tõhusam ja tulemuslikum uurimine ning nende eest süüdistuse esitamine;
- tõkestada selliste kuritegude toimepanemist;
- esitada rohkem süüdistusi, mille tulemusel võetakse süüdlasi rohkem vastutusele ja saadakse rohkem tagasi pettuse teel saadud liidu rahalisi vahendeid, ning
- tagada tihe koostöö ja tõhus teabevahetus Euroopa ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel³.

¹ COM(2013) 534.

² Need kuriteod määratletakse veel kooskõlastamata direktiivi eelnõus, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil (12683/12) COM(2012) 363. Kõnealust direktiivi ettepanekut tuntakse üldiselt PIF-direktiivina.

³ Vt mõjuhinnangu lk 28.

3. Kavandatud määruse eesmärk on saavutada kõnealused eesmärgid peamise tegevuse kaudu, milleks on Euroopa Prokuratuuri asutamine, mille struktuur põhineks detsentraliseeritud mudelil¹, koosnedes Euroopa prokuröri väikesest kesktasandi meeskonnast ja neljast aseprokurörist, kes tegutseksid Euroopa delegaatprokuröride süsteemi kaudu igas osalevas liikmesriigis².

Tegevus

4. Määruse eelnõu põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 86, mis annab ELile pädevuse³ „[l]iidu finantshuve kahjustavate tegevuste vastu võitlemiseks [...] asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri”.

5. Kokkuvõttes esitatakse määruse eelnõus ettepanek, et Euroopa Prokuratuur võiks (oma delegaatprokuröride kaudu) teha järgmist:

- omada ainupädevust uurida liidu finantshuve kahjustavaid kuritegusid ja esitada nende eest süüdistus liikmesriigi territooriumil, mida sel eesmärgil käsitatakse ühtse õigusruumina⁴;
- juhtida finantshuve kahjustavate kuritegude valdkonna delegaatprokuröride võrgustiku kaudu uurimiseks ja süüdistuste esitamiseks osaleva liikmesriigi pädevaid asutusi⁵;
- kasutada delegaatprokuröride kaudu ja kindlate tingimuste kohaselt⁶ uurimismeetmete põhjalikku nimekirja⁷;
- hankida riiklikelt asutustelt (kriminaaluurimis- või õiguskaitseasutuste andmebaasidest⁸) või Eurojustilt ja Europolilt⁹ mis tahes olulist teavet, ning
- omada samasuguseid volitusi nagu riigi prokuröridel liikmesriigi kohtus¹⁰ ja õigust valida, milline osaleva liikmesriigi kohus kohtuasja arutab¹¹.

Subsidiaarsus

6. Oma seletuskirjas hindab komisjon subsidiaarsuse põhimõtte järgimist ettepanekus järgmiselt (sarnane seisukoht on esitatud määruse eelnõu põhjenduses 5):

„Liidu meede on vajalik kavandatud meetmele omase üleliidulise mõõtme tõttu. See tähendab, et liidu enda finantshuve kahjustavate kuritegude uurimist ja nende eest süüdistuse esitamist juhitakse ja koordineeritakse liidu tasandil; selliste finantshuvide kaitset nõutakse

¹ Määruse eelnõu põhjendus 13 ja artikkel 3.

² Määruse eelnõu artikli 6 lõiked 1 ja 4.

³ ELi toimimise lepingu artikli 86 lõige 1.

⁴ Määruse eelnõu artikli 11 lõige 4 ja artikli 25 lõige 1.

⁵ Määruse eelnõu artikli 6 lõige 4.

⁶ Nt kohtu eelnev luba või põhjuse olemasolu nõue; vt määruse eelnõu artikli 26 lõige 3.

⁷ Määruse eelnõu artikkel 26.

⁸ Määruse eelnõu artikkel 20.

⁹ Määruse eelnõu artikkel 21.

¹⁰ Määruse eelnõu artikli 27 lõige 1.

¹¹ Määruse eelnõu artikli 27 lõige 4.

ELi toimimise lepingu artikli 310 lõike 6 ja artikli 325 kohaselt nii liidult kui ka liikmesriikidelt. Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele saab kõnealuse eesmärgi selle ulatuse ja mõju tõttu saavutada üksnes liidu tasandil. Nagu eespool märgitud, ei ole praegune olukord, kus süüdistuse esitamine liidu finantshuve kahjustavate kuritegude eest on üksnes liikmesriikide ametiasutuste pädevuses, rahuldav ega aita piisavalt saavutada eesmärki võidelda tõhusalt liidu eelarvet kahjustavate kuritegude vastu.”¹

7. Oma mõjuhinnangus toob komisjon siiski lisaks seitse peamist põhjust, millega põhjendada meetmete võtmist liidu tasandil (mida käsitleme täpsemalt hiljem):

- lisameetmed on vajalikud ELi eelarvega seotud pettuste tõkestamiseks²;
- praegune killustatud, liikmesriikide tasandi õiguskaitseüsteem on puudulik;
- ELiga seotud pettus ei ole liikmesriikide tasandil esmatähtis ja liikmesriigid ei uuri neid rahuldavalt, sh Euroopa Pettustevastaselt Ametilt (OLAF) edastatud juhtumeid (süüdimõistmise määrad on liikmesriikides erinevad ja ulatuvad umbes 20%st 90%ni)³;
- süüdistuste esitamise suurenemist ELiga seotud pettuse eest ei saa saavutada olemasolevate ELi ametite reformimisega ega praeguste ELi meetmete ja algatuste tugevdamisega⁴;
- finantshuve kahjustavate kuritegude direktiiv käsitleb ELi eelarve vastast pettust ainult osaliselt⁵;
- kooskõlastatud ELi tasandi süüdistuste esitamise kord tagab liikmesriikide ja piiriülese õiguskaitse ja kuritegude tõkestamise samaväärse taseme kogu ELis⁶ ja
- sellega tagatakse kahtlustatavate õiguste kõrgetasemeline kaitse.

Määruse aspektid, mis ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele

i) Ei ole järgitud olulisi menetlusnõudeid

8. Protokoll nr 2 artikli 5 kohaselt „iga seadusandliku akti eelnõu peab sisaldama üksikasjalikku seletust, mis võimaldab hinnata subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimist”. Nõue, et üksikasjalik seletus peab sisaldama õigusakti eelnõus, viitab sellele, et

¹ Seletuskirja punkt 3.2 leheküljel 4.

² Vt mõjuhinnang, lk 7. Pettusekahtluse juhtumid ulatusid iga viimase kolme aasta jooksul keskmiselt 500 miljoni euro / 425 miljoni naelani ja tuvastamata pettused kuni 3 miljardi euro / 2,55 miljardi naelani aastas.

³ Liikmesriikide süüdimõistmismäärad OLAFilt neile esitatud juhtumite puhul (2006–2011) on toodud mõjuhinnangu leheküljel 18. Komisjon mõõnab, et statistilised andmed on ligikaudne meede. Ta märgib, et liikmesriikide õiguskaitseüsteemide täpseks hindamiseks oleks vaja põhjalikku uurimist, mis hõlmaks ka igas liikmesriigis rakendatavat menetlusõiguslikku raamistikku ja kuritegevuse olukorda liikmesriigis kohapeal. Sellele vaatamata mõõnab komisjon siiski, et Euroopa Prokuratuuri tegevus „saavutaks süüdistuste esitamise suurema arvu selliste juhtumite puhul”.

⁴ Komisjoni mõjuhinnang, lk 26 ja 27.

⁵ Komisjoni mõjuhinnang, lk 27.

⁶ Mõjuhinnang, lk 26.

see peaks sisalduma komisjoni seletuskirjas, mis moodustab osa õigusakti eelnõust ning – ja see on oluline – tõlgitakse kõigisse ELi ametlikesse keeltesse. Üksikasjaliku seletuse tõlkimine kõigisse ELi ametlikesse keeltesse võimaldaks selle subsidiaarsuse (ja proportsionaalsuse) põhimõttele vastavuse hindamist kõigis ELi liikmesriikide parlamentides kooskõlas protokolliga nr 2 artikliga 5. Sellele vastandub komisjoni mõjuhinnang, mis ei sisaldu seadusandliku akti eelnõus ja mida ei ole tõlgitud kõigisse ELi ametlikesse keeltesse.

9. Euroopa Liidu lepingus¹ eeldatakse, et otsused tehakse võimalikult lähedal ELi kodanikele. Sellest eeldusest kõrvalekaldumist ei tohiks pidada enesestmõistetavaks, vaid seda tuleks põhjendada piisavalt üksikasjalikult ja selgelt, et ELi kodanikud ja nende valitud esindajad mõistaksid kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid põhjusi, mis on viinud järeldusele, et „liidu eesmärk on paremini saavutatav liidu tasandil”, nagu on ette nähtud protokolliga nr 2 artiklis 5. Kõnealuste nõuete täitmise ülesanne on õigusakti ettepanekut tegeval ELi institutsioonil.

10. Järgnevatel põhjustel ei ole komisjon meie arvates esitanud seletuskirjas piisavalt kvalitatiivseid ega kvantitatiivseid põhjendusi ELi tasandi meetmete vajalikkuse kohta. See puudujääk on alamkoja väitel protokolliga nr 2 artikli 5 oluliste menetlusnõuete täitmatajätmine komisjoni poolt.

11. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimise esimene osa sätestab, et EL võib võtta meetmeid „ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke”². Alamkoda leiab, et komisjoni subsidiaarsuse põhimõtte järgimise analüüsis ei võeta arvesse seda, kas nimetatud eesmärgid on vajalikud, vaid ainult seda, kas need on paremini saavutatavad liidu tasandil, mis muudab need vajalikuks: „[L]iidu meede on vajalik kavandatud meetmele omase üleliidulise mõõtme tõttu” (vt punkt 6 eespool). Viies kokku subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimise esimese ja teise osa, toimib selline väide täielikult selle enese huvides. Analüüsi ei saa parandada ainult väitega, et liikmesriigid ei esita kuritegude eest süüdistusi rahuldavalt.

ii) Ei ole järgitud subsidiaarsuse põhimõtet

12. Mõjuhinnangus ütleb komisjon, et riiklikud, liikmesriigi tasandil võetavad meetmed ei ole piisavad, sest

- praegused liikmesriigi tasandi õiguskaitse süsteemid on puudulikud (isegi kui neid toetavad piiriülel või liidu tasandil asjaomased ELi asutused – OLAF, Eurojust ja Europol) ja killustatud liikmesriikide kriminaalõigussüsteemide ja prioriteetide erinevuse tõttu;
- vaatamata sellele, et liikmesriikidele kehtivad olemasolevate ELi meetmete ja ELi toimimise lepingu artikli 325 kohaselt laialdased õiguslikud kohustused tõkestada ELi eelarve vastast pettust, ei suuda nad rahuldaval määral tuvastada ja uurida pettusi ELis ja nende eest süüdistusi esitada ning suurele hulgale OLAFilt riiklikele asutustele edastatud juhtumitest ei järgne mis tahes õigusnormide täitmist või süüdistuse

¹ Artikkel 5.

² Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 3.

esitamist¹, ning

- edukaid riikliku tasandi meetmeid takistavad muu hulgas erinevad õigusnormid, juhtumite keerukus, piisavate riiklike vahendite puudumine ja sagedane vajadus koguda tõendusmaterjali väljaspool liikmesriigi territooriumi².

13. Komisjon väidab ka, et riiklikul tasandil võetavad meetmed ei oleks ka siis piisavad, kui neid kombineeritaks tugevdatud liidu tasandi meetmete ja mehhanismidega, sest

- ettepaneku eesmärkide saavutamise kõnealuste ELi asutuste reformimise teel on piiratud: Eurojustile³ ega Europolile⁴ ei saa anda volitusi viia läbi uurimisi, Eurojustile ei saa anda volitusi esitada süüdistust enne riiklikke kohtuid ja OLAFil ei ole pädevust kriminaaluurimise valdkonnas, samuti ei saa ta tagada oma juurdlustele järelmeetmeid⁵;
- kuigi liikmesriikide kriminaalõiguse killustumist käsitletakse osaliselt finantsseisundit kahjustavate kuritegude direktiivi ettepanekus kriminaalkuritegude ja karistuste kooskõlastamise kujul, ei saa ettepanek käsitleda kogu ELis toimuvate uurimiste ja süüdistuse esitamisega seotud probleeme⁶, ning
- muud komisjoni võetud meetmed ja algatused (nt pettusevastane strateegia)⁷ ei ole piisavad, et lahendada uurimiste ja süüdistuse esitamisega seotud probleeme⁸.

14. Alankoda leiab, et mõjuhindangu analüüsis ei ole komisjon täitnud subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimise esimest osa, sest

- ta ei ole nõuetekohaselt arvesse võtnud võimalust tugevdada olemasolevaid või alternatiivseid mehhanisme (sh ennetusmeetmeid ELi fondide rakendamise ajal), mida saaks jõustada riiklikul tasandil ja ELi tasandil, vaid eeldab, et liikmesriikideülese kriminaaluurimiseks ja süüdistuste esitamiseks pädeva asutuse asutamine on ainus viis tegeleda ELi eelarve vastase pettusega. Komisjoni mõjuhindangus esitatakse kaalumiseks neli võimalust (meetmete mittevõtmine, ainult muude kui reguleerivate meetmete võtmine ELi tasandil, Eurojusti volituste tugevdamine ja Euroopa Prokuratuuri asutamine), kuid ainult kõnealuse ettepaneku aluseks olevat võimalust analüüsitakse piisavalt;
- komisjon on tegutsenud liiga äkiliselt ja mitte oodanud hinnangut sellele, millist mõju avaldab finantshuve kahjustavate kuritegude direktiiv ELi eelarve vastase pettuse riiklikule ja piiriülesele uurimisele ja süüdistuste esitamisele selle eest⁹,

¹ Vt mõjuhindang, lk 27.

² Vt eespool toodud märkust.

³ Vt ELi toimimise lepingu artikli 85 piiranguid.

⁴ Vt ELi toimimise lepingu artikli 88 piiranguid.

⁵ Komisjoni mõjuhindang, lk 26.

⁶ Komisjoni mõjuhindang, lk 27.

⁷ Samuti ELi finantshuve kaitse 1995. aasta konventsioon. Määrus 1073/1999 Euroopa Pettusevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta, ja määrus 2185/1996, mis käsitleb kohapealset kontrolli ja inspekteerimist.

⁸ Komisjoni mõjuhindang, lk 27.

⁹ Jätkuv ebakindlus Ühendkuningriigi selles meetmes osalemise osas ei vähenda nimetatud argumendi kehtivust,

ning

- komisjon kasutab oma mõjuhindangus kaheldavaid andmeid ja vigaseid eeldusi (mis hõlmavad, kuid ei piirdu ebausaldusväärsete andmetega süüdimõistmise kohta¹, eeldusega, et Euroopa Prokuratuuri asutamine on ainus viis vähendada pettusi, ja ennetavate meetmete võtmise mitte kaalumise, mitteosalevate liikmesriikide andmete kasutamise, problemaatilise kuluarvestuse rakendamisega, mis põhineb Euroopa Prokuratuuri rahastamisel olemasolevatest vahenditest).

15. Lisaks sellele ei võeta komisjoni hinnangus seoses subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimise esimese osaga arvesse „riiklikul või kohalikul tasandil” võetavate meetmete piisavust, mis on iseäranis tähtis siis, kui kohalikel omavalitsustel võivad olla eraldiseisvad kriminaalõigussüsteemid. Alamkoda juhib komisjoni tähelepanu käesoleva põhjendatud arvamuse 1. lisale, Šotimaa parlamendi õiguskomisjoni 13. aruandele. Nimetatud komisjon jõudis järeldusele, et tema seisukohal ei ole Euroopa Prokuratuuri asutamine vajalik, et saavutada ELiga seotud pettuse tõkestamise eesmärk, ning liidu tasandil võetavad meetmed ei too suuremat kasu kui see, mille liikmesriigid suudaksid ühiselt saavutada. Õiguskomisjon tunneb muret, et komisjon ei ole piisavalt selgeks teinud, kas riikideülelele asutusele sarnaneva tegevusega suudetaks saavutada tõhus kaitse ELiga seotud finantspettuse vastu. 5. septembril nõustus Šotimaa parlament õiguskomisjoni nõuandel ettepanekuga, et määruse eelnõu „ei vasta Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttele”.

16. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimise teine osa nõuab tõendeid selle kohta, et määruse eelnõu eesmärk on paremini saavutatav liidu tasandil võetavate meetmetega selle mahu või mõju tõttu. Komisjoni sõnul on liidu tasandil meetmete võtmise kasu järgmine:

- ühtse liidu tasandil toimiva süüdistuse esitamise korraga on võimalik tegeleda ELi pettusejuhtumite piiriüleste elementidega, tagada järjepidev, tõhus ja samaväärne süüdistuste esitamise tase kogu ELis, kindlustada liikmesriikide koostöö ja nendevaheline kooskõlastamine ja tagada, et iga ELi finantshuvide vastast kahtlustatud kuritegu uuritakse süstemaatiliselt, suurendades seega kuritegude tõkestamist², ning
- lähenemine ELi tasandil tagab üksikisikute ja ettevõtjate õiguste austamise ja kaitse kõrge taseme ELi vastase pettuse uurimise ja selle eest süüdistuse esitamise ajal kooskõlas õigusriigi põhimõttega.

17. Alamkoda ei ole veendunud komisjoni hinnangus liidu tasandi meetmete nimetatud kasu kohta. Selle põhjused on järgmised:

arvestades, et komisjon on üsnagi valmis toetama tõendeid kõnealuse ettepaneku subsidiaarsuse põhimõttele vastamise kohta, milles liikmesriigid saavad kokkuvõttes ainult osaliselt osaleda.

¹ Vt joonealust märkust 17. Komisjon mõönab, et statistilised andmed on ligikaudne meede. Ta märgib, et liikmesriikide õiguskaitseüsteemide täpseks hindamiseks oleks vaja põhjalikku uurimist, mis hõlmaks ka igas liikmesriigis rakendatavat menetlusõiguslikku raamistikku ja kuritegevuse olukorda liikmesriigis kohapeal. Sellele vaatamata mõönab komisjon siiski, et Euroopa Prokuratuuri tegevus „saavutaks süüdistuste esitamise suurema arvu selliste juhtumite puhul”.

² Mõjuhindang, lk 26.

- kasutatud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid näitajaid saab kritiseerida samadel alustel, mis on osutatud eespool punktis 14, ning
- liidu tasandil toimiv süüdistuste esitamise kord, milles saab osaleda ainult osaliselt ja mis ei sisalda ühtset õigusruumi kogu ELis, ei saavuta võrdväärset täitmise tagamise taset kogu ELis, ning
- väide, et kahtlustavate õigusi kaitstakse kõrgel tasemel, on põhjendamatu:
 - o on küsitav, kas osalevad liikmesriigid, milles on selgelt eristatud ülesanne teostada uurimisi ja esitada süüdistusi, et vältida võimu kuritarvitamist ja parandada kahtlustavate õiguste kaitset, nõustuksid selle väitega;
 - o Euroopa delegaatprokuröridele avaldatav surve seada prioriteediks ELi vastased pettusejuhtumid ja tagada süüdimõistmise 100% määr kehtestab prokuratuuri otsuste langetamisele kohustusliku mudeli (mis on võõras Ühendkuningriigile ja teistele liikmesriikidele, kes rakendavad kaalutusõigusel põhinevat süsteemi), mis võib õõnestada kahtlustavate õigusi;
 - o teiste kuritegude ohvriks olevaid ELi kodanikke võib ebasoodsalt mõjutada asjaolu, et riiklike vahendeid eraldatakse prioriteetselt süüdistuste esitamiseks ELi vastaste pettuse eest;
 - o kohtuliku kontrolli korra üldisus õõnestab ettepaneku vastavust õigusriigi põhimõttele ning
 - o „võrdsust seaduse ees”, veel ühte õigusriigi põhimõtte osa, ei saavutata kahesambalistes kriminaalõigussüsteemides, mis on vältimatult sellise määruuse ettepaneku tulemus, kus teistest suurem võimalus süüdimõistmiseks on kahtlustatavatel, kellele on esitatud prioriteetne ja eesmärgile suunatud süüdistus ELi-vastastes kuritegudes.

18. Alamkojale valmistavad muret ka ELi tasandi meetmete võimalikud puudused. Lisaks sellele, et ebasoodsasse olukorda võivad sattuda mitteosalevad liikmesriigid, sest Eurojusti ja OLAFi pädevus on finantshuvisid kahjustavate kuritegude vallas vähenenud ja ei keskenduta ennetavatele meetmetele, võib see juhtuda ka osalevate liikmesriikidega, kuna riiklik vastutus kõnealuste kuritegude eest süüdistuse esitamisel on jagunenud ja liikmesriigid ei saa sõltumatult määrata süüdistuse esitamise prioriteete enda kriminaalõigussüsteemide raames.

Kokkuvõte

19. Nimetatud põhjustel on alamkoda arvamusel, et kõnealuses ettepanekus ei järgita subsidiaarsuse põhimõtet.