

# Euroopa Prokuratuur – uus lüli kriminaalmenetluses<sup>\*1</sup>

## 1. Sissejuhatus

2021. aasta läheb kahtlemata Euroopa õigusruumi ajalukku: 1. juunil alustas oma tegevusega Euroopa Prokuratuur (edaspidi ka EPPO). Esimest korda on Euroopa Liidu tasandil hargmaine prokuratuur, kellel on iseseisev pädevus kriminaalmenetluse läbiviimiseks ja süüdistuse esitamiseks.

Käesolev artikkel annab ülevaate EPPO loomise ajaloost ja esimeste tegutsemisaastate kogemusest, samuti analüüsitakse EPPO rakendamist Eesti õigusruumis ja tuuakse välja peamised proovikivid.

## 2. Kuidas Euroopa Prokuratuur alguse sai?

Esimesed akadeemilised arutelud, mil mainiti vajadust luua Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks eraldi prokuröri ametikoht, toimusid juba ligi kolmkümmend aastat tagasi.<sup>\*2</sup> Õiguslik alus Euroopa Prokuratuuri asutamiseks loodi 2007. aastal allkirjastatud Lissaboni lepinguga.<sup>\*3</sup> Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>\*4</sup> (ELTL) artikli 86 kohaselt võib nõukogu liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu võitlemiseks määruse abil asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri. Euroopa Komisjon tuli 2013. aastal välja eelnõu ettepanekuga Euroopa Prokuratuuri asutamiseks.<sup>\*5</sup>

Euroopa Liidu uue asutuse loomises kokkuleppe saamine ei ole muidugi lihtne ega kiire protsess, silmas pidades ka asjaolu, et kriminaalmenetluse kõik ja ülesehitus ning menetlusosaliste rollid selles võivad liikmesriigiti päris oluliselt erineda. Pärast neli aastat kestnud pingelisi läbirääkimisi võetigi EPPO määrus<sup>\*6</sup> 2017. aastal vastu tõhustatud koostöö<sup>\*7</sup> raames. See tähendab, et EPPO-ga ei liitunud mitte kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, vaid üksnes need, kes selleks soovi avaldasid. Tänapäevase seisuga tegutseb EPPO 24 liikmesriigis<sup>\*8</sup>, kuid ka seni kõrvale jäänutel on võimalus edaspidi liituda.

12. oktoobril 2017 vastu võetud EPPO määrus erines päris oluliselt algsest komisjoni ettepanekust ja nagu Euroopa Liidu õigusloomeprotsessis ikka, tehti läbirääkimiste käigus mitmeid kompromisse. Siiski

<sup>1</sup> Artiklis on kasutatud autori poolt varem prokuratuuri 2021. a aastaraamatus avaldatud artiklit „EPPO – uus lüli kriminaalmenetluses“. Arvutivõrgus: <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/eppo-uus-luli-kriminaalmenetluses>. EPPO esimese kolme tegutsemisaasta kogemusi jagas autor ka 26.–27.09.2024 toimunud õigusteadlaste päeval seksioonis „20 aastat Euroopa Liidu kohtusüsteemi osana: senised kogemused ja perspektiivid“.

<sup>2</sup> Vt täpsemat ülevaadet ajaloost EPPO veebilehel: <https://www.eppo.europa.eu/en/about/background>.

<sup>3</sup> Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, art 69e. – ELT C 306, 17.12.2007, lk 1–271.

<sup>4</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, 07.06.2016.

<sup>5</sup> Ettepanek: Nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta. COM(2013)534. 12.08.2013.

<sup>6</sup> Nõukogu määrus (EL) 2017/1939, 12. oktoober 2017, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel. – ELT L 283, 31.10.2017, lk 1–71.

<sup>7</sup> Tõhustatud koostöö (vt Euroopa Liidu lepingu art 20 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu III jaotis) raames lubatakse vähemalt üheksal Euroopa Liidu riigil koostööd valdkonnas, kus Euroopa Liidul ei ole ainupädevust, kui on selgunud, et Euroopa Liit tervikuna ei suuda sellise koostöö eesmärgi mõistliku aja jooksul saavutada. Tõhustatud koostöö raames vastuvõetud õigusaktid on siduvad ainult osalevatele liikmesriikidele.

<sup>8</sup> 2024. aastal andsid liitumissoovist teada Rootsi ja Poola, kes esialgu olid kõrvale jäänud. Kuigi õiguslikult on nad EPPO liikmed (Poola liitumise kinnitas Euroopa Komisjon 29.02.2024 ja Rootsi liitumise 16.07.2024), ei ole nad artikli kirjutamise ajal veel praktilist menetluspädevust saanud, sest Euroopa prokuröre neist riikidest ei ole veel ametisse nimetatud. EPPO-ga ei ole liitunud Ungari, Taani ja Iirimaa.

märkis see olulist muudatust Euroopa õigusmaastikul, andes aluse uue piiriülese pädevusega prokuratuuri loomiseks.

EPPO määruse artiklite 3 ja 4 kohaselt on Euroopa Prokuratuur liidu organ, mis vastutab liidu finantshuve mõjutavate kuritegude uurimise ning kuriteo toimepanijatele süüdistuse esitamise ja nende kohtus vastutusele võtmise eest. Tegemist on detsentraliseeritud struktuuriga asutusega, mille keskasutus asub Luksemburgis ning mis koosneb EPPO kolleegiumist (kuhu kuuluvad Euroopa prokurörid ning Euroopa peaprokurör ning mis vastutab EPPO üldise ja strateegilise juhtimise eest<sup>9</sup>), alalistest kodadest ja haldusdirektorist. Detsentraliseeritud tasand koosneb liikmesriikides asuvatest Euroopa delegaatprokuröridest.<sup>10</sup> Keskasutust ja delegaatprokuröre abistavad määruses sätestatud ülesannete täitmisel EPPO töötajad.<sup>11</sup>

Esimene Euroopa peaprokurör Laura Kövesi nimetati nõukogu poolt ametisse 14. oktoobril 2019, mõned päevad hiljem sai tema nimetamine heakskiidu Euroopa Parlamendilt.<sup>12</sup> Euroopa prokurörid, sh allakirjutanu, nimetati nõukogu poolt ametisse 29. juulil 2020. Ettevalmistused selleks olid kestnud juba pikalt – valikuprotsess ja intervjuud olid suures osas toimunud juba 2019. aastal –, aga nagu muudiski valdkondades sai ka siin saatuslikuks 2020. aasta kevadel alanud koroonakriis, mis tööprotsessid Euroopa Liidu ametkondades mõneks ajaks seiskas. Pärast ametisse nimetamist tuli aga prokuröridel kiiresti kohvrid pakkida, senised tööülesanded ja menetluses olnud kriminaalasjad kolleegidele üle anda ning Luksemburgi kolida. Juba septembris 2020 toimus Luksemburgis, siis veel ajutisel pinnal, esimene EPPO kolleegiumi koosolek.

Esimestel kuudel kogunes EPPO kolleegium pea iga päev – enne reaalse menetlustegevusega alustamist oli vaja läbi vaielda ja kehtestada kogu õiguslik ja administratiivne raamistik. Kunagi varem ei ole Euroopa Liidu tasandil selliste pädevustega asutust olnud – õppida ja nõu küsida polnud seega kelleltki. Diskussioonid tollal veel 22-st eri õigusruumist pärit prokuröri vahel olid mõistagi tulised. Ajurünnakud ja arutelud toimusid erinevates formaatides – alates kohvinurgast (kui kohalikud viirusereeglid võimaldasid füüsilisi kohtumisi) kuni temaatiliste töögruppideni. Kõik ametlikud dokumendid tuli heaks kiita kolleegiumi koosolekul. Samal ajal tuli üles ehitada digitaalne menetluste infosüsteem<sup>13</sup> (ingl *case management system* ehk CMS), kolida uude hoonesse, palgata meeskond keskkontoris ja üle 100 delegaatprokuröri liikmesriikides. Seda kõike varjutas jätkuvalt kestev COVID-19 kriis, mis lõi uusi probleeme. Füüsilised koosolekud tuli viia veebi, tutvumis- ja muud üritused jäeti ära, lähetuste korraldamine oli omaette väljakutse. Uue asutuse loomine, mis oma detsentraliseeritud struktuuriga tegutses tollal 22 liikmesriigis, oli sellistes tingimustes päris keeruline ülesanne.

Pärast üheksa kuud kestnud ettevalmistustegevusi kolleegiumi poolt alustas Euroopa Prokuratuur tegevust 1. juunil 2021.<sup>14</sup>

Sellest kuupäevast alates tuleb kõikidest Euroopa Liidu eelarvet kahjustavatest kuritegudest teavitada EPPO-d. See kohustus laieneb nii kõigile riigisisestele asutustele – olgu selleks prokuratuur, uurimisasutus või Euroopa Liidu toetusi jagav kontrolliasutus – kui ka Euroopa Liidu asutustele ja institutsioonidele.<sup>15</sup> EPPO-le võib kuriteoteate võimaliku Euroopa Liidu finantshuve kahjustava rikkumise kohta oma emakeeles esitada igapäev, kasutades selleks EPPO veebilehel <http://www.eppo.europa.eu/> olevat vormi.

Kuna EPPO määrusega ei olnud ette nähtud mingit üleminekuperioodi, alustati kohe esimesest päevast täisvõimsusel – paralleelselt seni liikmesriikide menetluses olnud kriminaalasjade ülevaatamisega (et otsustada menetluse ülevõtmine, juhindudes EPPO määruse art-st 27) ka uute kuriteoteadete alusel info registreerimist ja kontrollimist. Juba esimese seitsme kuuga võeti menetlusse üle 500 kriminaalasja, neis uuritav kogukahju ulatus hinnanguliselt üle viie miljardi euro. Kokku laekus EPPO-le 2021. aastal üle 2500 kuriteoteate nii eraisikutelt, riigisisestelt kui ka Euroopa Liidu asutustelt.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> EPPO määruse art 9.

<sup>10</sup> EPPO määruse art 8.

<sup>11</sup> Samas.

<sup>12</sup> Arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191016IPR64417/laura-kovesi-confirmed-as-european-chief-prosecutor>.

<sup>13</sup> EPPO määruse art 44 „Kriminaalasjade haldamise süsteem“.

<sup>14</sup> Euroopa Komisjon kinnitas vastavalt EPPO määruse art 120 lg-le 2 EPPO alustamise kuupäeva 26. mail 2021. Arvutivõrgus: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip\\_21\\_2591](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_21_2591).

<sup>15</sup> EPPO määruse art 24 lg 1.

<sup>16</sup> EPPO 2021 Annual Report. Arvutivõrgus: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/EPPO\\_Annual\\_Report\\_2021.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/EPPO_Annual_Report_2021.pdf).

### 3. Euroopa Prokuratuuri pädevus

Vastavalt EPPO määruse artikli 22 lõikele 1 kuuluvad EPPO pädevusse liidu finantshuve kahjustavad kuriteod, mis on sätestatud direktiivis (EU) 2017/1371<sup>\*17</sup> (nn PIF-direktiiv), nii nagu seda rakendatakse liikmesriigi õiguses, sõltumata sellest, kas sama kuriteo saaks riigisisese õiguse alusel liigitada teist liiki süüteo.

EPPO pädevusse kuuluvad seega:

- Euroopa Liidu finantsvahendite vastu suunatud pettused (eri liiki kelmused, nt soodustuskelmus, hankekelmus);
- Euroopa Liidu finantsvahendite omastamine;
- piiriülesed käibemaksupettused kahjuga vähemalt 10 miljonit eurot;
- Euroopa Liidu omavahenditega (nt tollimaks) seotud pettused;
- korrupsioon, mis kahjustab Euroopa Liidu finantshuve;
- eelnimetatud kuritegudest pärinevate varade rahapesu;
- eelnimetatud kuritegudega lahutamatu seotud kuriteod (nt dokumendi võltsimine, valeandmete esitamine jms).

EPPO määruse artikli 25 kohaselt on EPPO-l menetluspädevus üksnes selliste kuritegude suhtes, millega põhjustati või oleks põhjustatud kahju Euroopa Liidu eelarvele vähemalt 10 000 eurot ning mis on toime pandud pärast EPPO määruse jõustumist, s.o pärast 20. novembrit 2017. Kui teo toimepanija on Euroopa Liidu ametnik, kuulub kuritegu EPPO pädevusse ka siis, kui tekitatud kahju on väiksem.

EPPO määruse ja PIF-direktiivi läbirääkimistel põhjustas vaidlusi EPPO pädevuse laiendamine käibemaksupettustele. Oma mõju sellele, et käibemaksupettused siiski EPPO pädevusse arvati, oli Euroopa Kohtu *Taricco* otsusel.<sup>\*18</sup> Kitsendavateks tingimusteks jäid siiski piiriülesus ja kahju vähemalt 10 miljonit eurot (EPPO määruse art 22 lg 1).

Tänane praktika kinnitab, et EPPO-st on saanud üks olulisemaid tegureid piiriüleste käibemaksupettuste vastases võitluses.<sup>\*19</sup> 2023. aasta 31. detsembri seisuga EPPO menetluses olnud käibemaksupettustega on põhjustatud hinnanguline kahju enam kui 11 miljardit eurot.<sup>\*20</sup>

### 4. Miks Euroopa Prokuratuuri vaja on?

Euroopa Komisjoni EPPO asutamise määruse 2013. aasta ettepaneku seletuskirjas<sup>\*21</sup> on märgitud:

„Süüdistuse esitamine ELi eelarve vastaste kuritegude eest on praegu liikmesriikide ainupädevuses ja liidul selles valdkonnas volitused puuduvad. Kuna õiguskaitse ressursid on piiratud, ei uuri asjaomased riigiasutused alati selliseid kuritegusid ega esita nende eest süüdistust, kuigi nendega kaasnev võimalik kahju on märkimisväärne. Seepärast on riikide õiguskaitsealased jõupingutused selles valdkonnas sageli killustunud ja nende kuritegude piiriülene mõõde jääb tavaliselt riigiasutuste tähelepanuta.

Piiriülese pettuse vastane võitlus nõuab rangelt kooskõlastatud ja tõhusat uurimistegevust ning süüdistuste esitamist Euroopa tasandil, kuid praegune teabevahetuse ja kooskõlastamise tase ei ole selliste liidu asutuste nagu Eurojust, Europol ja Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) intensiivsetest jõupingutustest hoolimata selle saavutamiseks piisav. Kooskõlastamises, koostöös ja teabevahetuses esineb arvukalt probleeme ja piiranguid, mis tulenevad vastutuse jagamisest riigiasutuste vahel, mis kuuluvad eri territoriaalsete ja funktsionaalsete jurisdiktsioonide alla. Pettusevastase võitluse eesmärgil eri tasandil ja eri riigiasutuste poolt rakendatavates kohtulikes meetmetes

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1371, 5. juuli 2017, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil. – ELT L 198, 28.07.2017, lk 29–41.

<sup>18</sup> EKO 08.09.2015, C-105/14 *Taricco et al.*, ECLI:EU:C:2015:555, p 49 jj.

<sup>19</sup> Vt nt operatsioon Admiral: 2023. a detsembris saatis EPPO Portugalis kohtu ette 12 kahtlustatavat ja 15 ettevõtet, keda süüdistab enam kui 80 miljoni euro suuruses käibemaksupettuses, kogu kuritegelikus skeemis ulatub võimalik maksukahju üle 2 miljardi euro. Arvutivõrgus: <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/first-indictment-investigation-admiral-12-suspects-and-15-companies-charged-massive-vat>.

<sup>20</sup> EPPO aastaaruanne 2023. Arvutivõrgus: <https://www.eppo.europa.eu/en/documents/2023-numbers>.

<sup>21</sup> Ettepanek: Nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta (viide 5), seletuskirja p 1.

esineb pidevalt lünki – see on peamine takistus liidu finantshuve kahjustavate kuritegude tõhusal uurimisel ja nende eest süüdistuse esitamisel.

Eurojustil ja Europolil on üldised volitused hõlbustada teabevahetust ning koordineerida kriminaaluurimist ja süüdistuste esitamist eri riikides, kuid neil endil puudub õigus uurimist teostada või süüdistust esitada.“

Kuigi sisuliselt võtab määruse ettepaneku seletuskiri kenasti kokku EPPO asutamise peamised ajendid, tuleb siiski tunnistada, et senise süsteemi puudujääke ilmselt alahinnati.

Esimese kolme tegutsemisaasta tulemused kinnitavad, et EPPO loomine on toonud olulise muutuse Euroopa Liidu finantshuvide kaitsel.

Koos määruse eelnõuga esitatud mõjude analüüsis<sup>\*22</sup> hinnati, et pettustega põhjustatakse Euroopa Liidu eelarvele igal aastal kahju suurusjärgus 500 miljonit eurot. Käibemaksupettuste ja sigarettide sala-kaubaveoga kaasnevaks kahjuks hinnati üks miljard eurot. Kuigi eelnõu mõjuanalüüsis mööndakse, et kättesaadavad andmed võivad olla eri põhjustel puudulikud, ei osanud ilmselt keegi toona ette kujutada, kui suureks osutuvad kahjusummad, mida EPPO juba esimestel tegutsemisaastatel menetlema hakkab.

2023. aasta lõpuks oli EPPO menetluses 1927 kriminaalasja, mille hinnanguline kogukahju ulatus 19,27 miljardi euroni. Sealhulgas piiriüleste käibemaksupettuste menetlustes oli hinnanguline kogukahju 11,5 miljardit eurot. Need arvud näitavad ilmekalt, et enne EPPO loomist puudus nii Euroopa Komisjonil kui ka liikmesriikidel ülevaade, millises mahus kurjategijad täna Euroopa Liidu eelarvest raha välja viivad. Tähelepanuväärne on ka see näitaja, et 2023. aastal arestisid liikmesriikide kohtunikud Euroopa delegaatprokuröride taotlusel kahtlustatavate vara 1,5 miljardi euro väärtuses.<sup>\*23</sup> Jõustunud kohtuotsusega kriminaalasjades on süüdimõistetutelt konfiskeeritud vara enam kui 50 miljoni euro väärtuses.<sup>\*24</sup>

Üks EPPO lisandväärtus on kindlasti kiire piiriülene koostöö. Tegutsedes oma liikmesriikides (nn EPPO-tsoonis) ühtse asutusena<sup>\*25</sup>, ei pea EPPO prokurörid kasutama tavapäraseid piiriülese justiitskoostöö instrumente (nt Euroopa uurimismäärust<sup>\*26</sup>), vaid omavaheliseks infovahetuseks on ette nähtud eraldi kord EPPO määruse artiklis 31. Praktikaks on artikli 31 kohane koostöö osutunud kiireks ja tõhusaks. Vähetähtis ei ole ka see, et liikmesriikide delegaatprokurörid tunnevad üksteist ja kuna neil on ühine prioriteet (Euroopa Liidu finantshuvide kaitse), ei ole ohtu, et teise riigi kolleegi palve tähelepanuta või vastus venima jääb. Statistika kinnitab, et ligi kolmandik EPPO menetlustest on piiriülesed. 2023. aastal vahetasid delegaatprokurörid üle 1000 piiriülese taotluse.<sup>\*27</sup>

Ühtse asutusena toimimine võimaldab lisaks kiirele infovahetusele ka tõhusamalt seda infot analüüsida ja avastada seoseid nii kuritegude kui ka kahtlustatavate vahel. Eriti on see end tõestanud piiriüleste organiseeritud käibemaksupettuste puhul, kus varem puudus võimalus selliseks keskseks analüüsiks – ja mitte üksnes analüüsiks, vaid ka ühisteks menetlusteks.<sup>\*28</sup>

## 5. Euroopa Prokuratuuri rakendamine Eestis

EPPO määruse rakendamine Eestis oli juriidiliselt võrdlemisi lihtne, sest menetluslikult toimib Eesti prokuratuur üsna sarnase mudeli järgi kui EPPO – prokurör on kriminaalmenetluse juht, kes vastutab selle tulemuslikkuse ja seaduslikkuse eest. EPPO määruse rakendamiseks muudeti 2020. aastal kriminaalmenetluse seadustikku<sup>\*29</sup>, prokuratuuriseadust ja kohtute seadust.<sup>\*30</sup> Muudatustega täpsustati ennekõike

<sup>22</sup> Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. SWD(2013)274. 12.08.2013, lk 7.

<sup>23</sup> EPPO aastaaruanne 2023 (viide 20).

<sup>24</sup> Täpne summa avaldatakse 2024. a aastaaruandes.

<sup>25</sup> EPPO määruse art 8.

<sup>26</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/41/EL, 3. aprill 2014, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaal-asjades. – ELT L 130, 01.05.2014, lk 1–36.

<sup>27</sup> EPPO aastaaruanne 2023 (viide 20).

<sup>28</sup> Vt nt EPPO pressiteade „EPPO investigation cluster Midas: €195 million VAT fraud spread across 17 countries“. Arvutivõrgus: <https://www.epo.europa.eu/en/media/news/epo-investigation-cluster-midas-eu195-million-vat-fraud-spread-across-17-countries>.

<sup>29</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku ja kohtuekspertiisiseaduse muutmise seadus (arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikuse tunnustamise määruse ning Euroopa Prokuratuuri määruse rakendamine). – RT I 29.12.2020, 1.

<sup>30</sup> Kohtute seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seadus. – RT I 02.02.2020, 1.

Euroopa prokuröri ja Euroopa delegaatprokuröri õiguseid ning rolli kriminaalmenetluses, neile anti riigisesteste prokuröridega samad õigused.

Eestis on ametisse nimetatud kolm delegaatprokuröri, kes vastavalt prokuratuuriseaduse<sup>\*31</sup> §-le 7<sup>2</sup> töötavad Riigiprokuratuuri juures, kuid kes on EPPO määrusest tulenevate ülesannete täitmisel väljaspool Eesti prokuratuuriteenistust ning oma tegevuses Eesti prokuratuurist sõltumatud.

Delegaatprokurörid töötavad Luksemburgis asuva Euroopa prokuröri ja alaliste kodade järelevalve all, viimastel on sealjuures teatud menetlusotsuste tegemise ainupädevus. EPPO määruse artikli 10 lõike 3 kohaselt on alalise koja pädevuses näiteks kriminaalasja kohtusse saatmise ja menetluse lõpetamise otsustamine, samuti lihtmenetluse kohaldamine ja kriminaalasja pädeva riigisisese asutuse alluvusse suunamine, juhul kui EPPO-l endal pädevus puudub. Samuti saab alaline koda anda delegaatprokuröridele juhiseid menetlustoimingute või -otsuste tegemiseks (EPPO määruse art 10 lg 4 ja 5).

On arutletud, et just alaliste kodade süsteem on EPPO loomisega kaasnenud olulisim muudatus võrreldes riigisesteste prokuröride tööga.<sup>\*32</sup> Ka Eestis on riigisisene prokurör oma tööd tehes väga iseseisev, teostades kriminaalmenetluse seadustiku<sup>\*33</sup> § 30 lõike 2 kohaselt oma volitusi prokuratuuri nimel sõltumatult ja alludes ainult seadusele. Seega võib väita, et asudes tööle EPPO heaks, annavad delegaatprokurörid võrreldes oma senise riigisisese tööga osa oma senisest menetluslikust iseseisvusest käest. Teisalt peitub just alaliste kodade rollis ja ülesannetes üks EPPO lisandväärnus. Koosnedes kolmest Euroopa eri riigi prokurörist, kes kõik tulevad eri õigussüsteemidest ja on harjunud erinevate menetlusreeglitega, toob alaline koda kriminaalmenetluse otsustusprotsessi rahvusvahelise elemendi, mis oma sünergias võimaldab uut kvaliteeti ja tagab ka EPPO sõltumatuse.<sup>\*34</sup> Kui delegaatprokurörid teeksid otsuseid täpselt samadel alustel kui riigisesteste prokurörid, ei oleks ju EPPO-d vaja. Alaliste kodade töö mängib seega suurt rolli sellise üleeuroopalise praktika tekkes, mis puudutab just Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude menetlemist.

Eestis oli 2023. aasta lõpuks delegaatprokuröride menetluses kümme kriminaalasja hinnangulise kogukahjuga 6,7 miljonit eurot. Menetluses kriminaalasjade arv ei ole küll suur<sup>\*35</sup>, kui võrrelda riigisesteste prokuröridega, kuid meeles tuleb pidada ka seda, et delegaatprokuröridel puudub tavapärase toetav meeskond abiprokuröride näol. Ülesandeid on võrreldes riigisisese prokuröriaga aga rohkem – oma tegevusest tuleb jooksvalt raporteerida nii järelevalvet teostavale Euroopa prokuröridele kui ka alalisele kojale, kes kinnitab kõik olulisemad menetlusotsused. Kuna EPPO roll riigisiseses menetlusahelas on veel uus, tuleb teha ka selgitustööd ja koolitusi, kohtuda uute partneritega ja tagada toimiv võrgustik info kiireks liikumiseks. Isegi tööarvuteid ja digitaalseid tööriistu on delegaatprokuröridel topelt – lisaks riigisestestele nõuetele tuleb järgida ka EPPO-siseseid menetlusreegleid ja kogu kriminaalmenetluse info jooksvalt ajakohastada ka EPPO kriminaalasjade haldamise süsteemis.

2023. aastal lahendasid Eesti delegaatprokurörid 33 EPPO liikmesriikide teistelt delegaatprokuröridelt tulnud koostööpalvet EPPO määruse artikli 31 kohaselt ning saatsid ise 18 vastavalt teistesse riikidesse.

## 6. Peamised proovikivid

24 erineva õigussüsteemi ja justiitskultuuri rakendamine selliselt, et EPPO saaks toimida ühtse asutusena ja ühesuguse menetluspraktikaga kõigis oma liikmesriikides, on nii juriidiliselt kui ka praktiliselt keeruline. EPPO määrus oma 70 leheküljel pakub igale juristile samuti ohtralt põnevaid tõlgendamisvõimalusi – alates EPPO pädevusest kuni personaliküsimuste ja menetlusprotsessideni.

Praktikas on üheks proovikiviks osutunud EPPO pädevuse piiritlemine. Kui seni ei ole riigisiseses menetluses olnud oluline, kas pettusega põhjustati kahju Euroopa Liidu eelarvele või riigisisesele eelarvele, siis EPPO saab menetleda üksnes sellist kuritegu, mis kahjustab just Euroopa Liidu finantshuve. Võib aga juhtuda, et kahjusaaaja piiritlemine ei olegi niisama lihtne ülesanne, eriti kui rahastusmudelid on segunenud ja ka EPPO määrus on pädevuste jaotuse osas üsna nüansirohke. Pädevuse piiritlemise raskused võivad

<sup>31</sup> RT I 1998, 41, 625; RT I, 04.01.2024, 5.

<sup>32</sup> European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary. H. Herrfeld, D. Brodowski, C. Burchard (eds.). Beck, Hart, Nomos 2021, lk 74–87.

<sup>33</sup> RT I 2003, 27, 166; RT I, 21.06.2024, 35.

<sup>34</sup> I. Maschl-Clausen. The Permanent Chambers at the Heart of the EPPO's Decision-Making. – Eucri 2021/1, lk 55–56.

<sup>35</sup> 2024. aastal on kriminaalasjade arv kasvanud, täpne arv avaldatakse 2024. aastaaruandes.

kaasa tuua nii negatiivseid kui ka positiivseid alluvuskonflikte – kui nii EPPO kui ka riigisisene prokuratuur eitavad oma pädevust konkreetse kuriteo puhul või vastupidi, mõlemad soovivad sama menetlust läbi viia. EPPO määruse artikli 25 lõike 6 kohaselt, kui EPPO ja liikmesriigi prokuratuur on eriarvamusel alluvuse küsimuses, teeb riigiasutus, kes on pädev tegema otsust liikmesriigi tasandil süüdistuse esitamise pädevuse andmise kohta, otsuse selle kohta, kes on pädev uurimist läbi viima.<sup>\*36</sup>

EPPO töövorm on digitaalne<sup>\*37</sup> – ei kujuta ju keegi ette, et kriminaalasjade toimikud liiguksid Luksemburgi keskkontori ja 24 riigi delegaatprokuröride vahel paberkandjal. Sama on digiteerituse tase liikmesriikides teatavasti äärmiselt erinev. Kui mõni lahendus tundub digipädevatele prokuröridele juba eilne päev, siis teise riigi kolleegide jaoks võib tegemist olla võimatult uudse ja liialt keerulise protsessiga. Tuleb jälgida, et EPPO digitaalsed süsteemid oleksid ühest küljest vajalikuks taganttõukeks neile riikidele, kes on veel n-ö paberi usku, kuid samal ajal ei pidurdataks neid, kes on justiitsvaldkonna digiteerimisega kaugele jõudnud.

EPPO detsentraliseeritud struktuuris peitub tema võlu ja valu: ühest küljest saab liikmesriikide menetlusreeglite alusel läbi viidavates menetlustes kasutada ära juba olemasolevat kogemust, kuid teisalt teeb see EPPO sõltuvaks riigisisestest ressurssidest. Liikmesriikide koostöö ja tahe EPPO asju menetleda on osutunud äärmiselt oluliseks. Kui riigi ametiasutused ei teata EPPO-le toimepandud rikkumistest, tuleb EPPO prokuröridel rohkem vaeva näha nende kuritegude avastamiseks ja süüdlaste kohtu ette toomiseks. Uurimisressursid majandus- ja finantskuritegude menetlemiseks on piiratud paljudes riikides, nii ka Eestis. EPPO on rõhutanud, et oma mandaadi tõhusaks elluviimiseks tuleb suurendada uurimisvõimekust ja eelistatult võiks igas liikmesriigis olla just EPPO kriminaalasjadele spetsialiseerunud uurijad.<sup>\*38</sup>

EPPO töös peitub ka omamoodi paradoks: kui ühest küljest oligi EPPO loomise üks eesmärk see, et spetsialiseerunud prokuröride käe all saavad Euroopa Liidu finantshuve mõjutavad kuriteod senisest enam tähelepanu ja seeläbi liidu eelarve paremini kaitstud, siis teisalt toob see kaasa ka selle, et mida tõhusamaks muutub seda liiki kuritegude menetlemine ja avastamine, seda rohkem menetlusi alustatakse. Ehk EPPO töökoormus, mida kõige ilmekamalt iseloomustab menetluses olevate asjade arv, üha kasvab. Kui 2022. aasta lõpul oli EPPO menetluses 1117 kriminaalasia, siis aasta hiljem juba 1927. Täna on kriminaalasjade arv kasvanud üle 2200 ja see kasv ilmselt jätkub<sup>\*39</sup>, silmas pidades ka kahe uue liikmesriigi, Poola ja Rootsi liitumist. See, et EPPO-l oleks piisavalt ressursse kõikide oma pädevusse kuuluvate kuritegude menetlemiseks, sealhulgas piisavalt delegaatprokuröre liikmesriikides ja vajalik analüüsivõimekus kesk- ja lokaal- ja riigitasandil, on EPPO tõhususe ja mandaadi nõuetekohase elluviimise seisukohalt seega määrava tähtsusega.

## 7. Euroopa Prokuratuuri mõju kohtupraktikale

EPPO pädevusse kuuluvad kuriteod on oma olemuselt sageli keerukad ja menetlused aeganõudvad – eriti kui tegemist on piiriüleste ja organiseeritud kuritegevust puudutavate juhtumitega. Siiski on esimese kolme aastaga EPPO prokuröride poolt kohtu ette saadetud märkimisväärne arv isikuid. Kui kohtusse saadetud kriminaalasjade arv ulatus 2023. aastal 139-ni, siis süüdistatavaid oli nendes asjades 458. Samuti kohaldati 2023. aastal 56 korral lihtmenetlust.<sup>\*40</sup>

Üks EPPO tööpõhimõte on tegutsemine ühtse asutusena<sup>\*41</sup> (ingl *single office*). EPPO roll ei ole pelgalt (piiriülese) koostöö koordineerimine (vrd nt Europol ja Eurojust), vaid tal on iseseisev, liikmesriikide valitsustest ja Euroopa Liidu asutustest sõltumatu<sup>\*42</sup> kriminaalmenetluse läbiviimise pädevus. Ühtse asutusena tegutsemise eesmärgist kantuna on EPPO määruses sätestatud ka alaliste kodade kohustus saata

<sup>36</sup> Nii Eestis kui ka mitmes teises liikmesriigis on otsustajaks riigi peaprokurör. See on aga probleemne EPPO määruse art 42 lg 2 p c kohaldamisel, mille alusel on pädevusvaidluses õigus teha eelotsus Euroopa Kohtul. Vt ka Euroopa Komisjoni uuring „Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’)“, lk 55–56.

<sup>37</sup> EPPO määruse art 44, vt ka põhjenduspunkt 47.

<sup>38</sup> Vt nt Euroopa peaprokuröri 05.06.2022 pöördumine „This is how the EU goes on the offensive in the fight against crime“. Arvutivõrgus: <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/editorial-how-eu-goes-offensive-fight-against-crime>.

<sup>39</sup> Täpne näitaja avaldatakse EPPO 2024. aastaaruandes.

<sup>40</sup> EPPO aastaaruanne 2023 (viide 20).

<sup>41</sup> EPPO määruse art 8, vt ka põhjenduspunktid 21, 28, 36, 47, 78.

<sup>42</sup> EPPO määruse art 6.

konkreetsest kriminaalasjast tulenevad üldküsimused või strateegilised küsimused kolleegiumisse arutamiseks.<sup>43</sup> Kuigi EPPO kolleegium ei võta määruse artikli 9 lõike 2 kohaselt vastu operatiivseid otsused konkreetsetes kriminaalasjades, teostab kolleegium üldist järelevalvet ja teeb otsuseid strateegilistes ja üldistes küsimustes. Vastavad eeskirjad on ette nähtud EPPO kodukorras<sup>44</sup> (ingl *Internal Rules of Procedure*). Seeläbi saab EPPO – kuigi liikmesriigis kohapeal riigisisest menetlusseadust rakendades – ühtlustada Euroopa Liidu finantshuvide vastu toime pandud kuritegude menetluspraktikat.

Põnev saab olema jälgida EPPO asjades tekkinud kohtupraktika mõju piiriüleselt riigisisese õiguse kohaldamisel. Kui seni on Eesti kohtud olnud välisriigi õiguse kohaldamisel pigem konservatiivsed<sup>45</sup>, siis EPPO kui esimese hargmase prokuratuuri poolt uuritud kuritegudes võib see praktika muutuda. Kuigi EPPO määruses ei ole selge sõnaga ette nähtud ühist jurisdiktsiooni EPPO liikmesriikides (ingl *single legal area*)<sup>46</sup>, loob ühtse asutusena tegutsemise põhimõte siiski eeldused piiriülese praktika ühtlustamiseks.

Kohtupraktika kujundamisel on kindlasti oma roll ka Euroopa Kohtul, kellel on EPPO määruse artikli 42 lõike 2 kohaselt kooskõlas ELTL artikliga 267 pädevus teha eelotsuseid järgmistes küsimustes:

- a) Euroopa Prokuratuuri menetlustoimingute kehtivus niivõrd, kui võrd selline küsimus toimingute kehtivuse kohta tõstatatakse mis tahes liikmesriigi kohtus vahetult liidu õiguse alusel;
- b) liidu õiguse sätete, sealhulgas EPPO määruse sätete tõlgendamine või kehtivus;
- c) määruse artiklite 22 ja 25 tõlgendamine seoses mis tahes pädevuste konfliktiga Euroopa Prokuratuuri ja pädevate riigiasutuste vahel.

Esimene EPPO kriminaalasi, mis Euroopa Kohtu lauale jõudis, puudutas EPPO määruse artikli 31 ehk piiriülese koostöö kohaldamist. Eelotsusetaotluse esitas Austria liidumaa kõrgeim kohus Viinis, kelle küsimused puudutasid ennekõike riigisisese kohtu rolli artikli 31 kohase abistamisaotluse täitmisel – mh kas piiriülese uurimise korral peab abistav kohus toiminguks luba andes<sup>47</sup> hindama kõiki materiaaalõiguslikke aspekte nagu kriminaalkorras karistatavus, kahtlustus kuriteo toimepanekus, vajalikkus ja proportsionaalsus. Euroopa Kohus asus seisukohale, et abistava Euroopa delegaatprokuröri liikmesriigis tehtav kohtulik kontroll toiminguks loa andmisel võib hõlmata üksnes selle meetme täideviimisega seotud asjaolusid ning sinna hulka ei kuulu meetme põhjendamise ja vastuvõtmisega seotud asjaolud, mida tuleb eelnevalt kohtulikult kontrollida asja menetleva Euroopa delegaatprokuröri liikmesriigis.<sup>48</sup> Praktikas tähendab see, et kui Saksa delegaatprokurör palub EPPO määruse artikli 31 alusel toimetada läbiotsimine Austrias, piirdub Austria kohus läbiotsimiseks luba andes üksnes konkreetse toiminguga läbiviimise kontrolliga (nt kas läbiotsimine viiakse läbi õigel aadressil, kas selle käigus on riivatud isiku õigused kaitstud jms). Kõik need asjaolud, mis on seotud läbiotsimise põhjendamise ja lubatavusega (nt kas kuriteokahtlus on põhjendatud), kuuluvad aga taotleva riigi ehk käesoleva näite korral Saksa kohtu pädevusse. Euroopa Kohtu hinnangul tähendaks tõlgendus, et loa andmine võiks sõltuda abistava Euroopa delegaatprokuröri liikmesriigi kohtu hinnangust määratud uurimismeetme põhjendamise ja vastuvõtmisega seotud asjaoludele, praktikas vähem tõhusat süsteemi ning kahjustaks seega määruse eesmärki.<sup>49</sup> Muu hulgas peaks abistava riigi kohus sellisel juhul kontrollima kõiki otsustamiseks vajalikke dokumente, mis omakorda tähendaks kogu toimiku tõlkimist ja seega menetluse pikendamist. See Euroopa Kohtu seisukoht oli kooskõlas ka EPPO varasema praktikaga – siiski oli tegemist märgilise kohtuasjaga, kui võrd eelotsusetaotlus esitati EPPO poolt läbi viidavas kriminaalmenetluses Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel kerkinud küsimuses. Arvestades asjaolu, et EPPO prokurörid rakendavad EPPO määrust kui Euroopa Liidu õigusakti oma töös iga päev, võib eeldada, et Euroopa Kohtu roll kriminaalasjade sisulisel lahendamisel kasvab senisega võrreldes.

**Autorist:** Kristel Siitam-Nyiri on Euroopa prokurör.

<sup>43</sup> EPPO määruse art 10 lg 4 p c.

<sup>44</sup> Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office. As adopted by Decision 003/2020 of 12 October 2020 of the College of the EPPO and amended and supplemented by Decisions 085/2021 of 11 August 2021, 026/2022 of 29 June 2022 and 010/2024 of 7 February 2024 of the College of the EPPO. Arvutivõrgus: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-02/2020.003\\_2024.010\\_IRP\\_Consolidated\\_version\\_07.02.2024.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-02/2020.003_2024.010_IRP_Consolidated_version_07.02.2024.pdf).

<sup>45</sup> A. Värvi. Välisriigi õiguse roll Eesti õiguse kohaldamisel kohtute poolt. – *Juridica* 2023/4–5, lk 306–217.

<sup>46</sup> Algses eelnõus sisaldus ettepanek *single legal area* loomiseks, kuid sellest hiljem loobuti, täpsemalt vt European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary (viide 32), lk 43–64.

<sup>47</sup> Tegemist oli Saksa delegaatprokuröri taotlusega Austria delegaatprokuröri läbiotsimise teostamiseks Austrias.

<sup>48</sup> EKO 21.12.2023, C-281/22, *G. K. jt (Parquet Européen)*, ECLI:EU:C:2023:1018.

<sup>49</sup> Samas, p 68.