



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 18.9.2026
COM(2026) 491 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Prokuratuuri käsitleva määruse (EL) 2017/1939 rakendamise ja mõju kohta

{SWD(2026) 278 final}

1. Sissejuhatus

Nõukogu võttis 2017. aastal vastu 12. oktoobri 2017. aasta määruse (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (edaspidi „Euroopa Prokuratuuri määrus“),¹ mis jõustus 20. novembril 2017. Hindamisperioodil ei osalenud Euroopa Prokuratuur kolm ELi liikmesriiki (Taani, Ungari ja Iirimaa). 29. mail 2026 teatas Ungari siiski komisjonile oma kavatsusest ühineda Euroopa Prokuratuuriga. Komisjon võttis 10. juulil 2026 vastu otsuse, millega kinnitati Ungari osalemine Euroopa Prokuratuuris ja mis jõustus 2. augustil 2026².

Euroopa Prokuratuur on ELi prokuratuur, mis vastutab direktiivis (EL) 2017/1371 (edaspidi „finantshuvide kaitse direktiiv“)³ sätestatud ja Euroopa Prokuratuuri määrmises kindlaks määratud ELi finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ning nende toimepanijatele süüdistuse esitamise ja nende kohtus vastutusele võtmise eest. Finantshuvide kaitse direktiivis on sätestatud järgmiste kuritegude määratlus ja nende eest määratavad karistused, kui need kahjustavad või võivad kahjustada ELi finantshuve: i) pettused, sealhulgas piiriülesed käibemaksupettused, mille kogukahju on vähemalt 10 miljonit eurot; ii) korruptsioon;⁴ iii) omastamine ja iv) rahapesu. Samuti sisaldab see sätteid seonduvate kuritegude kohta. Lisaks vastutab Euroopa Prokuratuur järgmiste kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise eest: i) kuriteod, mis hõlmavad kuritegelikkust ühendusse kuulumist, kui kuritegelik ühendus keskendub finantshuve kahjustavate kuritegude toimepanemisele ning ii) finantshuve kahjustavate kuritegudega lahutamatult seotud kuriteod⁵.

Euroopa Prokuratuur, mis on sõltumatu ja tegutseb ELi kui terviku huvides, alustas tegevust 1. juunil 2021. Euroopa Prokuratuur on oluline osa ELi pettustevastase võitluse struktuurist, mis on aja jooksul arenenud koos poliitikavaldkondade, organite ja mehhanismidega. Pettustevastase võitluse struktuuri moodustavad järgmised poliitikavaldkonnad, organid ja mehhanismid: i) Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF); ii) Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet (Eurojust); iii) Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol); iv) Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet ning v) uued ja tulevased osalejad, nagu Euroopa Liidu Tolliamet. Komisjon algatas 2025. aasta juulis avaldatud valge raamatuga arutelu selle üle, kuidas tugevdada ja ajakohastada ELi pettustevastase võitluse struktuuri, et tagada ELi finantshuvide parem kaitse⁶.

Euroopa Prokuratuuri loomise eesmärk oli parandada ELi eelarve kaitset ning kõrvaldada pettustevastase võitluse struktuuri toimimist pärssivad pikaajalised puudused, eelkõige seoses finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuste esimisega. Enne

¹ ELT L 283, 31.10.2017, lk 1–71, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>.

² Komisjoni otsus (EL) 2026/1701, ELT L, 2026/1701, 13.7.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/1701/oj>. Käesoleva otsuse jõustumisega ei ole Euroopa Prokuratuuri määrus enam tõhustatud koostöö raames vastu võetud õigusakt ning sellest on saanud automaatselt liidu õiguse tavaakt, mida tuleb käsitada osana *acquis*’st, mille kandidaatriigid peavad ELiga ühinemiseks heaks kiitma.

³ ELT L 198, 28.7.2017, lk 29–41, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>. Termin „finantshuvide kaitse“ lühend „PIF“ tuleb prantsuskeelsest terminist „*protection des intérêts financiers*“.

⁴ Seoses direktiivi (EL) 2026/1021 (korruptsioonivastase võitluse kohta) jõustumisega (ELT L, 2026/1021, 11.5.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj>) on finantshuvide kaitse direktiivis viited korruptsioonile asendatud viidetega altkäemaksule.

⁵ Euroopa Prokuratuur saab teostada oma pädevust finantshuve kahjustavate kuritegudega lahutamatult seotud kuritegude suhtes üksnes juhul, kui on täidetud määruse artikli 25 lõikes 3 sätestatud tingimused (vt allpool, joonealune märkus 16). Kui ei ole sätestatud teisiti, peetakse käesolevas aruandes nimetatud artiklite ja peatükkide all silmas Euroopa Prokuratuuri määruse artikleid ja peatükke.

⁶ Valge raamat pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks (COM(2025) 546 final, 16.7.2025). Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamise tulemused esitatakse komisjoni teatistes, mille avaldamine on kavandatud 2026. aasta lõpuks.

Euroopa Prokuratuuri loomist vastutasid finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise eest ainult liikmesriikide ametiasutused ning nende suhtes kehtisid märkimisväärsed piirangud, eriti piiriüleste kriminaalasjade puhul. Selline killustatus tekitas suuri probleeme keerukate pettusejuhtumite, sealhulgas suuremahuliste piiriüleste käibemaksupettuste lahendamisel. Riiklikel ametiasutustel puudusid sageli vajalikud vahendid, ressursid ja/või eksperditeadmised, et tegutseda kiiresti ja tulemuslikult kõigis jurisdiktsioonides ning see põhjustas vajakajäämisi õigusnormide täitmise tagamises ja vastutuses.

Samal ajal ei olnud olemasolevatel ELi organitel ja asutustel nende piiratud volituste tõttu piisavalt võimalusi ELi finantshuve tulemuslikult kaitsta. Eurojust ja Europol piirdusid riiklike kohtu- ja õiguskaitseasutuste toetamise ning nende töö koordineerimisega. Sarnaselt neile toetus ka OLAF haldusuurimisi läbiviiva organina riiklikele ametiasutustele ja toetub neile ka edaspidi kohtulike järelmeetmete võtmisel. Finantshuve kahjustavatest kuritegudest saadud tulu ebapiisav sissenõudmine ja selle tulu ebapiisav tagastamine ELi eelarvesse olid ja on jätkuvalt veel üheks probleemiks. Mõjuhinnaangus, mis on lisatud komisjoni ettepanekule Euroopa Prokuratuuri määruse kohta, leiti, et pettuste kogusummast on üldse sisse nõutud vähem kui 10 %⁷. Hoiatav mõju oli samuti väike.

Seetõttu oodati, et Euroopa Prokuratuur tegeleb järgmiste vajadustega: i) ennetada paremini finantshuve kahjustavaid kuritegusid; ii) tagada selliste kuritegude ühine uurimine ja nendega seotud õiguskaitsetegevus ning iii) kehtestada nende kuritegude eest vastutusele võtmiseks ühine Euroopa süüdistuse esitamise poliitika. Nende vajadustega tegelemiseks püstitati Euroopa Prokuratuuri määruses **üldine eesmärk** tugevdada ELi finantshuvide kaitset järgmise nelja erieesmärgi kaudu:

- uurida finantshuve kahjustavaid kuritegusid riigisisestes kriminaalasjades, esitada nende toimepanijatele ja kuritegudest osavõtjatele süüdistusi ning võtta nad kohtus vastutusele;
- võimaldada piiriüleste finantshuve kahjustavate kuritegude tõhusamat uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist, luues ühise ELi uurimis- ja süüdistuse esitamise piirkonna ning võimaldades piiriüleste kriminaalasjade tõhusamat uurimist ja nende eest süüdistuste esitamist;
- tagada järjepidevus ja õiglus kõigis liikmesriikides, kehtestades ühised normid ja menetlused finantshuve kahjustavate kuritegude uurimiseks ja nende eest süüdistuse esitamiseks;
- tagada finantshuve kahjustavate kuritegude eest süüdistuste esitamise sõltumatus ja vastutus ning võita üldsuse usaldus selliste süüdistuste esitamise vastu ning seda tugevdada.

2. Hindamise eesmärk ja ulatus

Käesoleva hindamise eesmärgi ja ulatust reguleeritakse Euroopa Prokuratuuri määruse artikli 119 lõikega 1. Hindamisel on neli peamist eesmärki. Esiteks uuritakse, kas Euroopa Prokuratuuri määrust on täielikult ja nõuetekohaselt rakendatud. Teiseks hinnatakse Euroopa Prokuratuuri juhtimist ja ressursside kasutamist, sealhulgas selle tegevust piiravaid olulisi takistusi ning halduskoormuse lihtsustamise ja vähendamise võimalusi. Kolmandaks hinnatakse Euroopa Prokuratuuri tulemuslikkust ja töökorraldust seoses selle eesmärkide ja ülesannetega (samuti Euroopa Prokuratuuri üldist mõju probleemidele, mille lahendamiseks see

⁷ SWD(2013) 274 final (edaspidi „mõjuhinnaang“), 17.7.2013, lk 24. Mõjuhinnaang on kättesaadav järgmisel aadressil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=swd:SWD_2013_0274.

loodi) parema õigusloome kriteeriumide alusel, milleks on tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja ELi lisaväärtus. Neljandaks tuuakse selles välja saadud õppetunnid ja osutatakse parandamist vajavatele valdkondadele.

Hindamine hõlmab ajavahemikku alates Euroopa Prokuratuuri määruse jõustumisest 20. novembril 2017 kuni 2025. aasta juuni lõpuni, võttes vajaduse korral arvesse arenguid kuni 13. juulini 2026. See hõlmab 24 ELi liikmesriiki, kes osalevad hindamisperioodil tõhustatud koostöös Euroopa Prokuratuuri asutamisel (edaspidi „liikmesriigid“) ning vajaduse korral ka mitteosalevaid liikmesriike. Hindamisel võetakse arvesse ka Euroopa Prokuratuuri koostööd asjaomaste ELi institutsioonide, organite, ametite ja asutustega ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja kolmandate riikidega, sealhulgas laienemispartneritega.

See on Euroopa Prokuratuuri määruse esimene hindamine. Seetõttu on selle lähtealuseks olukord enne Euroopa Prokuratuuri loomist, kus finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise eest vastutasid liikmesriikide ametiasutused. 2013. aasta mõjuhinnangus esitatud andmed viitavad olukorrale 2011. aastal, ligikaudu kümme aastat enne Euroopa Prokuratuuri tegevuse alustamist, ning on üldiselt üsna piiratud. Mõjuhinnangus esitati mõningaid andmeid selle kohta, mil määral liikmesriigid võtsid meetmeid kriminaalasjade suhtes, mille OLAF oli edastanud riiklikele õigusasutustele. Selles märgiti, et 2011. aasta lõpuks olid liikmesriikide õigusasutused teinud otsuse 471 menetluse kohta kokku 1 030-st, mille OLAF oli neile edastanud ajavahemikus 2006–2011. Neist 471 otsusest 199 puhul oli süüdimõistev kohtuotsus langetatud kriminaalkohtus⁸.

OLAFi poolt 2011. aastal pettusekahtlusena tuvastatud eeskirjade eiramiste aastane finantsmõju oli hinnanguliselt 404 miljonit eurot (295 miljonit eurot kuludega ja 109 miljonit eurot tuludega seoses)⁹. 2013. aasta mõjuhinnangus märgiti siiski, et seda summat on oluliselt alahinnatud, kuna see sõltub nii liikmesriikide valmisolekust ja suutlikkusest avastada ja registreerida kuritegusid kui ka teatada sellest pädevatele ELi asutustele¹⁰.

3. Peamised järeldused

3.1. Tulemuslikkus

Hindamisel leiti, et **Euroopa Prokuratuuri määrus on aidanud tulemuslikult luua ja rakendada finantshuve kahjustavate kuritegude uut ja hästitoimivat ELi tasandi uurimise ja süüdistuse esitamise raamistikku** ning saavutada varajasi tegevustulemusi, mis vastavad määruse eesmärkidele. Alates tegevuse alustamisest 2021. aastal on Euroopa Prokuratuur oma tegevust järjepidevalt laiendanud. Osaliselt avaldub see järgmiste näitajate märkimisväärses suurenemises: i) algatatud uurimised (2021. aastal 576 ja 2025. aastal 2 030); ii) Euroopa Prokuratuuri taotlusel riiklike ametiasutuste tehtud arestimisotsused (147,3 miljonit eurot 2021. aastal ja 1,13 miljardit eurot 2025. aastal); iii) esitatud süüdistused (viis süüdistust 2021. aastal ja 275 süüdistust 2025. aastal) ning iv) süüdimõistvad kohtuotsused (2021. aastal üks ja 2025. aastal 159)¹¹.

Kuigi struktureeritud andmete puudumine Euroopa Prokuratuuri loomisele eelnenud perioodil muudab võrdlemise keeruliseks, kinnitavad olemasolevad tõendid järeldust, et Euroopa Prokuratuur on vähendanud riikliku riigisisese õiguskaitsetegevuse killustatust ja muutnud kriminaalasjade, eelkõige piiriüleste kriminaalasjade menetlemise tõhusamaks.

⁸ Samas, lk 15.

⁹ Samas, lk 75–76.

¹⁰ Samas, lk 91.

¹¹ 2021. aasta andmed kajastavad üksnes seitsmekuulist tegevust (1. juuni – 31. detsember).

Euroopa Prokuratuuri määrus ja Euroopa Prokuratuur ise on andnud olulise panuse kavandatud eesmärkide saavutamisse: on loodud tegevusraamistik, mis võimaldab läbi viia sõltumatuid uurimisi ja esitada süüdistusi ELi ühiste volituste alusel, tegutsedes samas enamasti detsentraliseeritult riiklike süsteemide kaudu. Tõendid viitavad Euroopa Prokuratuuri aktiivsemale operatiivtegevusele ja kasvavale suutlikkusele menetleda keerukaid kriminaalasju, eriti piiriüleseid kriminaalasju, mille puhul Euroopa Prokuratuuri tulemuslikkus ja ELi lisaväärtus on veelgi suuremad. Euroopa Prokuratuur on läinud tavapärastest õigusalasest koostöö mehhanismidest kaugemale ja **kehtestanud finantshuve kahjustavate kuritegude jaoks kogu ELi hõlmava integreeritud uurimise ja süüdistuse esitamise raamistiku**. Varasema süsteemi raames tugines piiriülene tõendite kogumine suurel määral vastastikuse õigusabi menetlusele, mis oli sageli aeganõudev. Euroopa Prokuratuuri raamistiku kohaselt võivad Euroopa delegaatprokurörid määrata uurimismeetmeid otse teiste osalevate liikmesriikide delegaatprokuröridele ja lihtsustada seega oluliselt piiriüleseid uurimisi. Ainuüksi 2025. aastal esitasid delegaatprokurörid 1 524 sellist taotlust.

Veel üks oluline saavutus on Euroopa Prokuratuuri hübriidse institutsioonilise mudeli edukas rakendamine, mis **ühendab keskasutuse Euroopa delegaatprokuröridega, kes on integreeritud riiklikesse süsteemidesse ja tegutsevad nende raames**. Selline struktuur on võimaldanud Euroopa Prokuratuuril saada keerukatest kriminaalasjadest võrreldes riiklike ametiasutustega parema ülevaate ja koordineerida menetlust eri jurisdiktsioonide vahel, mis tagab järjepidevama lähenemise uurimistele ja süüdistuste esitamisele. Euroopa Prokuratuuri tsentraliseeritud ülevaade uurimistest koos kohapeal tegutsevate Euroopa delegaatprokuröridega annab olulise eelise operatiivtöös. See võimaldab Euroopa Prokuratuuril tuvastada seoseid kriminaalasjade vahel, mis võiksid muidu jääda riiklikele ametiasutustele märkamatuks, nagu on näidanud Euroopa Prokuratuuri silmapaistvad kriminaalasjad Admiral, Calypso ja Midas. Näiteks korraldas Euroopa Prokuratuur 2024. aastal 41 mitut tegevuskohta hõlmavat tegevuspäeva. Tegevuspäevad on osutunud tõhusaks töövahendiks, kuna need hõlmavad samaaegseid läbiotsimisi, vahistamisi ja vara arestimisi mitmes jurisdiktsioonis. Juhtimiskorraldus, sealhulgas Euroopa Prokuratuuri alaliste kodade ja Euroopa Prokuratuuri kolleegiumi roll, on aidanud parandada strateegilist juhtimist ja järelevalvet, kuigi Euroopa Prokuratuuri sisemise toimimise tõendusbaas on endiselt piiratud¹².

Lisaks on positiivses suunas arenenud ka Euroopa Prokuratuuri koostöö riiklike ametiasutuste, ELi institutsioonide ja välispartneritega, võimaldades juurdepääsu teabele ja operatiivtoele. Siiski on endiselt probleeme, mida on üksikasjalikumalt selgitatud allpool punktis 3.3.

Hindamisel leiti, et Euroopa Prokuratuuri määruse erieesmärk **tagada järjepidevus ja õiglus kõigis liikmesriikides**, kehtestades ühised reeglid ja menetlused finantshuve kahjustavate kuritegude uurimiseks ja nende eest süüdistuse esitamiseks, ei ole veel täielikult saavutatud. Euroopa Prokuratuuri kolleegium on vastu võtnud sisemised eeskirjad ja suunised, et tagada ühtne tegevusraamistik, ning alalised kodad tagavad järjepidevuse Euroopa Prokuratuuri kriminaalasjades. Järjepidevus sõltub siiski suurel määral sellest, kuidas liikmesriigid määrust rakendavad. Hindamisel märgiti ära mõned valdkonnad, kus ebaühtlane rakendamine on takistanud Euroopa Prokuratuuril oma uurimisvolitusi täielikult teostada.

Kvalitatiivsed tõendid näitavad, et Euroopa Prokuratuuri loomine on suurendanud üldsuse usaldust, kusjuures mitu sidusrühma on rõhutanud, kui oluline on tõeliselt sõltumatu ELi tasandi prokuratuur, mis vastutab finantshuve kahjustavate kuritegude vastu võitlemise eest.

¹² Välise tugiuuringu läbi viinud uurimisrühmal oli raskusi nõutava ulatusega ja piisavalt tasakaalustatud esmase tõendusmaterjali kogumisega, kuna sellele ei võimaldatud otsest juurdepääsu Euroopa delegaatprokuröridele.

Kokkuvõttes ja hoolimata mõningatest piirangutest, mis on seotud Euroopa Prokuratuuri määruse ebaühtlase rakendamisega, on Euroopa Prokuratuuri tegevus tulemuslikult kõrvaldanud lähteolukorra hindamise ajal kindlaks tehtud peamised puudused, eelkõige: i) jõustamise killustatus; ii) finantshuve kahjustavate kuritegude ebaühtlane prioriseerimine ning iii) praktilised takistused keerukate piiriüleste kriminaalasjade menetlemisel puhtalt riiklike mehhanismide kaudu.

Mis puudutab Euroopa Prokuratuuri tegevuse laiemat mõju, sealhulgas lõplikke kohtuotsuseid, lõplike otsustega saavutatud rahaliste vahendite sissenõudmist ja pikemaajalist mõju, nagu hoiatav mõju, siis on selle mõõtmiseks vajalikud otsustavad tõendid kättesaadavad vaid osaliselt. Sellel on mitu põhjust. Esiteks puudutavad Euroopa Prokuratuuri kogutud andmed pigem uurimise ja süüdistuse esitamisega seotud tegevust, mitte selle tegevuse laiemat mõju. Teiseks võib kriminaalmenetlust pidada lõpetatuks alles siis, kui kõik kättesaadavad õiguskaitsevahendid on ammendatud, mis võtab sageli mitu aastat. Kolmandaks ei ole liikmesriigid kohustatud esitama Euroopa Prokuratuurile teavet süüdimõistmistest ja õigeksmõistmistest arvu ega sissenõutud summade kohta. Isegi kui sellised andmed on kättesaadavad, kajastavad need üksnes Euroopa Prokuratuuri otsest mõju menetletud kriminaalasjadele ega mõõda laiemat mõju, nagu suurenenud hoiatav mõju või ELi finantshuvide parem kaitse.

3.2. Tõhusus

Hindamisel leiti, et **Euroopa Prokuratuur on üldiselt kasutanud talle eraldatud vahendeid tõhusalt** oma eesmärkide saavutamiseks olukorras, kus **tema operatiivtegevuse ulatus ületas ootusi märkimisväärselt**. Läbivaadatud finantsselgituses¹³ eeldati, et Euroopa Prokuratuur hakkab alates 2023. aastast menetlema igal aastal ligikaudu 970 aktiivset kriminaalasja. Tegelikult tegeles Euroopa Prokuratuur juba 2021. aasta esimese seitsme tegevuskuu jooksul 515 aktiivse kriminaalasjaga ning 2025. aasta lõpuks oli see arv kasvanud 3 602 aktiivse kriminaalasjani. Euroopa Prokuratuuri eelarve ja töötajate arv suurenesid hindamisperioodil samuti märkimisväärselt, et tulla toime suurenenud töökoormusega, võttes muu hulgas arvesse Euroopa Prokuratuuri süüdistuse esitamise kohustust¹⁴ ja kuriteoteadete arvu suurenemist.

Hindamisperioodil näitas Euroopa Prokuratuur tugevat organisatsioonilist ja finantsjuhtimise suutlikkust, sealhulgas kõrget eelarve täitmise määra ja operatiivtöö prioriseerimist, saavutades märkimisväärse operatiivse tõhususe võrreldes olukorraga enne Euroopa Prokuratuuri loomist. Hindamisel leiti, et Euroopa Prokuratuuri struktuur ja tegevusmudel on märkimisväärselt tõhustanud tegevust, eelkõige keerukate piiriüleste uurimiste puhul. Euroopa Prokuratuur on parandanud jurisdiktsioonide vahelist koordineerimist, kiirendanud uurimisi ja süüdistuste esitamist ning tugevdanud ELi suutlikkust avastada ja uurida piiriüleseid pettusi, eelkõige käibemaksupettuse skeeme.

Hindamisel leiti, et Euroopa Prokuratuuri loomisest saadav üldine kasu võib olla märkimisväärselt suurem kui selle loomise ja toimimisega seotud kulud. See kehtib eriti siis, kui võtta arvesse Euroopa Prokuratuuri tegevuse kaudset mõju, nagu hoiatava mõju suurenemine ja ELi eelarve parem kaitse. Euroopa Prokuratuur on võrreldes Euroopa Prokuratuuri asutamisele eelnenu olukorraga operatiivtegevuse märkimisväärselt tõhusamaks

¹³ Komisjoni 2013. aasta ettepanekule lisatud finantsselgitus vaadati läbi 2017. aasta juunis. Seetõttu viidatakse edaspidi „läbivaadatud finantsselgitusele“, mis on kättesaadav siin: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2025-08/Commission_Revised_LFS_Eppo_2017.pdf.

¹⁴ Kui on põhjendatult alus arvata, et finantshuve kahjustav kuritegu pannakse toime või on toime pandud, algatab Euroopa Prokuratuur uurimise (artikli 26 lõige 1), välja arvatud mõned erandid (vt artikli 25 lõige 2).

muutnud, eelkõige keeruliste piiriüleste kriminaalasjade puhul. Euroopa Prokuratuuri loomine on võimaldanud pettusi paremini avastada ja aidanud teha märkimisväärset piiriülest koostööd, mis toimib väidetavalt palju kiiremini kui enne Euroopa Prokuratuuri loomist. Lisaks toimib määrusega kehtestatud tegevusstruktuur hästi, hõlbustades järgmist: i) ressursside ja eksperditeadmiste mobiliseerimist; ii) uurimiste koordineerimist ja iii) süüdistuste esitamise tõhustamist mitmes jurisdiktsioonis. Kõik see aitab muuta uurimise tõhusamaks.

Samas on hindamise käigus kindlaks tehtud mõned valdkonnad, kus on võimalik tõhusust veelgi suurendada, näiteks Euroopa Prokuratuuri alaliste kodade töös, kuna need kodad pakuvad kasulikku foorumit Euroopa Prokuratuuri kriminaalasjade järelevalveks ja juhtimiseks, eelkõige keeruliste piiriüleste kriminaalasjade puhul. Hindamise käigus tehti kindlaks ka puudused Euroopa Prokuratuuri digitaristus, eelkõige kriminaalasjade haldamise süsteemis (CMS).

Tõhususe edasine suurenemine sõltub ka liikmesriikidest. Näiteks tuginevad Euroopa Prokuratuuri uurimised riigisiseste õiguskaitseasutuste ressurssidele. Hindamisel leiti, et Euroopa Prokuratuurile antud toetus on liikmesriigiti ebaühtlane, kusjuures Euroopa Prokuratuuri toetavate riiklike õiguskaitseasutuste töötajate arv on igas liikmesriigis erinev. Mõnel juhul on liikmesriigid loonud Euroopa Prokuratuuri toetamiseks spetsiaalsed politseijõud, mis oli Euroopa Prokuratuuri arvates igati tervitatav. Teistes liikmesriikides teeb Euroopa Prokuratuur koostööd eri asutustega, lähtudes iga kriminaalasja konkreetsetest asjaoludest.

Muud Euroopa Prokuratuuri tööd takistavad probleemid, mis mõjutavad selle tõhusust, tulenevad **Euroopa Prokuratuuri määruse ebapiisavast rakendamisest liikmesriikides**. Siseriiklike õigusaktide Euroopa Prokuratuuri määrusele vastavuse hindamisel tehti kindlaks hulk korduvaid probleeme määruse rakendamisel liikmesriikides,¹⁵ näiteks asjaolu, et siseriiklikud õigusaktid ei luba riiklikel pädevatel asutustel Euroopa Prokuratuurile otse aru anda. See võib vähendada Euroopa Prokuratuurile õigeaegselt saadetavate asjakohaste teadete arvu ja põhjustada viivitusi kriminaalasjade algatamisel.

3.3. Sidusus

Hindamisel jõuti järeldusele, et **Euroopa Prokuratuuri määrus ja selle rakendamine on osutunud üldiselt sidusaks** nii sisemiselt kui ka väliselt, hoolimata mõningatest lünkadest, vasturääkivustest ja/või mitmetimõistetavusest.

Sisemine hindamine näitab, et kuigi määruse üldine ülesehitus ja eesmärgid on sidusad, on tuvastatud mõned konkreetset probleemid, eelkõige järgmises kolmes valdkonnas: i) raskused piiriülesest käibemaksupettusest tuleneva kogukahju arvutamisel, eriti uurimise varajases etapis, et teha kindlaks, kas on saavutatud 10 miljoni euro suurune künnis, mis on Euroopa Prokuratuuri pädevuse teostamise eeltingimus; ii) kuritegelike organisatsioonide tegevuse fookuse määratlemine, kuna Euroopa Prokuratuur võib organiseeritud kuritegevuse juhtumeid uurida ja esitada nende eest süüdistusi üksnes juhul, kui organiseeritud kuritegelik ühendus keskendub finantshuve kahjustavate kuritegude toimepanemisele, ning iii) keerukad eeskirjad, millega reguleeritakse Euroopa Prokuratuuri pädevuse teostamist lahutamatuult seotud kuritegude puhul¹⁶.

¹⁵ Siseriiklike õigusaktide Euroopa Prokuratuuri määrusele vastavuse üksikasjaliku hindamise kohta vt hindamist toetava uuringu (ISBN 978-92-68-42141-3) 6. ja 7. lisa, mis on kättesaadav aadressil: https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_et.

¹⁶ Kui finantshuve kahjustavad kuriteod on lahutamatuult seotud muude kui finantshuve kahjustavate kuritegudega (nt dokumentide võltsimine), ei saa Euroopa Prokuratuur artikli 25 lõike 3 kohaselt teostada oma pädevust, kui: a)

Sidusrühmad tõid esile ka struktuurseid pingeid Euroopa Prokuratuuri andmekaitsekorras, mis on sätestatud määruse VIII peatükis, kus ei ole alati selgelt piiritletud Euroopa Prokuratuuri andmekaitseametite kohaldamisala võrreldes siseriikliku õigusega. See tähendab, et alati ei ole selge, kus määrus lõpeb ja kus algab siseriiklik õigus, ega ka see, kuidas need kaks peaksid praktikas koos toimima.

Välise sidususe osas leiti hindamisel, et Euroopa Prokuratuuri määrus on üldjoontes kooskõlas asjakohaste ELi, siseriiklike ja rahvusvaheliste sekkumistega. Seda hoolimata mõningatest piirangutest, mis esinevad koostöös kolmandate riikidega, kes ei tunnusta alati Euroopa Prokuratuuri õigusalasena koostööks pädeva asutusena. Üks välise sidususe hindamise raames uuritud valdkondi on Euroopa Prokuratuuri määruse kooskõla ELi põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste konventsiooni, menetlusõigusi käsitlevate direktiivide ning Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Olulisi struktuurilisi mittevastavusi ei tuvastatud. Hindamise kohaselt mõjutavad erinevused riiklikes menetluslikes tagatistes ja puudused menetlusõigusi käsitlevate direktiivide ülevõtmisel siiski kaitseõiguste ühtsust Euroopa Prokuratuuri menetlustes, eelkõige seoses tasuta õigusabi, juurjuurdepääsuga kriminaalasjade toimikutelede, tõlketavade ja eelvangistuse standarditega.

Lisaks märgitakse hindamises, et Euroopa Prokuratuuri volitused on üldiselt kooskõlas OLAFi, Europoli, Eurojusti ja muude asjaomaste ELi asutuste volitustega. Üldiselt toimivad koostööraamistikud hästi, kuigi probleemid püsivad, eelkõige seoses teabe jagamise, päringutabamuse või selle puudumisel põhinevate süsteemide ja paralleelsete uurimiste riskiga, mis on küsimused, mida arutatakse pettustevastase võitluse struktuuri eelseisval läbivaatamisel¹⁷.

Koostöö Eurojustiga

Eurojust toetab riiklikke prokuratuure ja õigusasutusi ning teeb nendega koostööd, et võidelda mitmesuguste raskete ja keeruliste piiriüleste kuritegude, sealhulgas finantshuve kahjustavate kuritegude vastu. Euroopa Prokuratuur ja Eurojust allkirjastasid 2021. aasta veebruaris koostöölepingu¹⁸ ning andsid üksteisele oma vastavates kriminaalasjade haldamise süsteemides päringutabamuse või selle puudumisel põhineva kaudse juurdepääsu teabele. Hindamisel rõhutatakse siiski, et süsteem ei ole automatiseeritud ja et andmevahetust saaks optimeerida¹⁹.

Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti vaheline koostöö toimub peamiselt Euroopa peaprokuröri ja Eurojusti presidendi ning vastavate kontaktmeeskondade vaheliste kohtumiste kaudu, kus arutatakse institutsionaalse koostöö ja koordineerimise tugevdamise võimalusi. Euroopa Prokuratuuri toetavad ka Eurojusti riiklikud bürood.

Nii käesolev hindamine kui ka Eurojusti hiljutine hindamine²⁰ viitavad sellele, et: i) üldine operatiivkoostöö Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti vahel on tugev ja järjepidev (kuigi need

siseriiklikus õiguses finantshuve kahjustava kuriteo eest ette nähtud maksimumkaristus on sama suur või väiksem kui lahutamatu seotud kuriteo eest ette nähtud maksimumkaristus, välja arvatud juhul, kui viimati nimetatud kuritegu oli finantshuve kahjustava kuriteo toimepanemisel otsustava tähtsusega, või b) on põhjust eeldada, et finantshuve kahjustava kuriteoga ELi finantshuvidele (tõenäoliselt) tekitatav kahju ei ületa teisele ohvrile (tõenäoliselt) tekitatavat kahju.

¹⁷ Valge raamat pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks, lk 8–12.

¹⁸ See ja kõik muud käesolevas aruandes mainitud koostöölepingud ja kokkulepped on kättesaadavad Euroopa Prokuratuuri veebisaidil (https://www.eppo.europa.eu/documents_en).

¹⁹ Euroopa Prokuratuur esitas 2024. aastal Eurojustile riskikontrolliks kaheksa nime, samas ei ole Eurojust sama aja jooksul Euroopa Prokuratuurile ühtegi taotlust saatnud.

²⁰ Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti hindamine (SWD(2025) 182 final).

kaks organit on seni teinud koostööd vaid piiratud arvul juhtudel²¹) ning ii) on veel arenguruumi, näiteks seoses päringutabamuse või selle puudumise mehhanismiga.

Koostöö OLAFiga

Nii Euroopa Prokuratuurile kui ka OLAFile on tehtud ülesandeks kaitsta ELi finantshuve sellise tegevuse uurimise kaudu, mis neid huve kahjustab. OLAFi peamine ülesanne on viia läbi haldusuurimisi, et võidelda pettuste, korruptsiooni ja muu ELi huve kahjustava ebaseadusliku tegevuse ning ELi töötajate ja ELi institutsioonide liikmete tõsiste teenistuskohustuste rikkumiste vastu, samal ajal kui Euroopa Prokuratuur tegeleb ELi finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise, nende eest süüdistuse esitamise ja vastutuselevõtmisega.

Euroopa Prokuratuuri määruse artikli 101 kohaselt peaks Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi vaheliste suhete eesmärk olema eelkõige tagada, et ELi finantshuvide kaitsmiseks kasutatakse kõiki olemasolevaid vahendeid, millega OLAF saab Euroopa Prokuratuuri tegevust täiendada ja toetada, lähtudes dubleerimise vältimise põhimõttest, välja arvatud eriolukorrad, mis on kindlaks määratud asjaomastes õigusaktides, mille kohaselt võivad mõlemad organid uurida samu asjaolusid. Kui OLAF viib läbi täiendavaid uurimisi, võivad Euroopa Prokuratuur ja OLAF uurida samu asjaolusid samaaegselt kahest erinevast vaatenurgast, lähtudes dubleerimise vältimise põhimõttest,²² mille eesmärk on, et OLAF koguks teavet, mis on asjakohane kas: i) ettevaatusabinõude võtmiseks või ii) finants-, distsiplinaar- või haldusmeetmete rakendamiseks. Lisaks on Euroopa Prokuratuur mõnel juhul palunud oma uurimiste käigus OLAFilt abi. Nagu OLAFi sidusrühmad on teatanud, on selline OLAFi abi eriti väärtuslik keeruliste finants- või struktuuriprojektide puhul, kus OLAFi haldusalane asjatundlikkus on hädavajalik. Aastatel 2021–2024 viis OLAF läbi täiendavaid haldusuurimisi 84 kriminaalasja puhul ja pakkus toetavaid tegevusi 22 kriminaalasjaga seoses. See moodustab väikese osa nii Euroopa Prokuratuuri kui ka OLAFi algatatud uurimiste koguarvust²³.

Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi vaheline koostöö, mida reguleeritakse ka 2021. aasta juulis allkirjastatud koostöölepinguga, nõuab, et need kaks organit vahetaksid teavet, sealhulgas päringutabamusel või selle puudumisel põhineva süsteemi kaudu, mis ei ole praegu optimaalne, kuna see ei ole automatiseeritud.

Kuigi Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi volitused on erinevad,²⁴ leitakse käesolevas hindamises, et kahe organi vahelise koostöö üldine õigusraamistik on endiselt keeruline. Liikmesriikide ametiasutused on kohustatud teavitama Euroopa Prokuratuuri igast kuriteost, mille suhtes prokuratuur saab teostada oma pädevust. ELi institutsioonid, organid ja asutused on kohustatud teavitama nii Euroopa Prokuratuuri kui ka OLAFit. Liikmesriikide ametiasutused võivad ka OLAFit vabatahtlikult teavitada ning eraisikud võivad teavitada Euroopa Prokuratuuri ja/või OLAFit. See võib tekitada Euroopa Prokuratuurile ja OLAFile halduskoormust, kuna paljudel

²¹ 2022. aastal toetas Eurojust 14 Euroopa Prokuratuuriga seotud kriminaalasja, 2023. aastal 26 kriminaalasja ja 2024. aastal 25 kriminaalasja. Need kaks organit on rakendanud kokkulepped, mis käsitlevad Eurojusti menetletavate Euroopa Prokuratuuri juhtumite töövoogu ja Euroopa Prokuratuuri osalemist Eurojusti toetatavates ühistes uurimisrühmades.

²² ELT L 248, 18.9.2013, lk 1–22, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/883/oj>, muudetud määrusega (EL, Euratom) 2016/2030 (ELT L 317, 23.11.2016, lk 1–3, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2030/oj>) ja määrusega (EL, Euratom) 2020/2223 (ELT L 437, 28.12.2020, lk 49–73, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj>).

²³ Näiteks algatas Euroopa Prokuratuur 2024. aastal 1 504 uurimist ning OLAF viis samal aastal läbi vaid 5 toetavat tegevust ja 21 täiendavat uurimist.

²⁴ Euroopa Kontrollikoda jõudis samale järeldusele oma eriaruandes 26/2025 „Pettusega võitlevad ELi asutused – Selged volitused, kuid teabevahetus ja komisjoni järelevalve on endiselt ebapiisav“ (edaspidi „Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 26/2025“). Aruanne on kättesaadav aadressil: <https://www.eca.europa.eu/et/publications?ref=sr-2025-26>.

juhtudel peavad mõlemad asutused saadud teavet hindama, mis võib kaasa tuua aruandluse ja uurimiste dubleerimist.

Kui OLAF tuvastab kuriteokahtluse, peab ta esitama Euroopa Prokuratuurile kuriteoteate. OLAF on ELi institutsioonide, organite ja asutuste hulgas suurim Euroopa Prokuratuurile suunatud kriminaalasjade allikas ning seetõttu on OLAFil keskne roll Euroopa Prokuratuuri tõhusal teavitamisel kas Euroopa Prokuratuurile kuriteoteateid saates või teiste institutsioonide, organite ja asutuste koostatud teavitusi hinnates ja neid Euroopa Prokuratuurile suunates²⁵. Kuna Euroopa Prokuratuur saab aga üha rohkem teavitusi muudest allikatest, nagu liikmesriikide ametiasutused ja erasektor, leiab Euroopa Prokuratuur, et OLAFi (ja muude institutsioonide, organite ja asutuste) saadetud kuriteoteadete arv ei ole piisav.

Euroopa Prokuratuuri määruse artikli 101 lõike 4 kohaselt võib Euroopa Prokuratuur anda OLAFile teavet, kui ta otsustab juurdlust mitte läbi viia või on kriminaalasja lõpetanud. Euroopa Kontrollikoja eriaruandes 26/2025 leiti, et Euroopa Prokuratuuri selline aruandlus OLAFile on piiratud ja see võib vähendada halduslike järelmeetmete võtmise võimalust²⁶.

Koostöö Europoliga

Europol toetab õiguskaitseasutusi raskete kuritegude, sealhulgas finantshuve kahjustavate kuritegude ja terrorismi ennetamisel ning nende vastu võitlemisel. 2021. aasta jaanuaris sõlmisid Euroopa Prokuratuur ja Europol koostöölepingu, millele järgnes salastatud teabe vahetamise ja kaitse kokkulepe ning turvalist sidet käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum (mõlemad allkirjastati 2021. aasta novembris).

Üldiselt jõuti hindamisel järeldusele, et Europoli ja Euroopa Prokuratuuri koostöö on hea ja selgelt määratletud, kusjuures mõlema organi volitustest peetakse kinni ja koostöölepingu sätteid rakendatakse hästi²⁷.

Euroopa Prokuratuur ja Europol on moodustanud Euroopa Prokuratuuri ja Europoli juhtkomitee, mis tuleb kokku üks või kaks korda aastas ja teeb otsuseid strateegiliste prioriteetide kohta. Euroopa Prokuratuuril on kaudne juurdepääs Europoli andmetele seoses tema pädevusse kuuluvate kuritegudega päringutabamusel või selle puudumisel põhineva süsteemi kaudu, mis ei ole hinnangu kohaselt ajakohane ega tõhus. Otsingute ja tabamuste järelmeetmena jagab Europol andmeid oma turvalise teabevahetusvõrgu (SIENA) kaudu, millega Euroopa Prokuratuur ühines 2022. aastal. SIENA on loodud selleks, et võimaldada kuritegevusega seotud operatiiv- ja strateegilise teabe ning jälitusteabe vahetamist liikmesriikide, Europoli ja tema partnerite vahel.

Sidusrühmad märkisid, et Europoli andmete omandiõigus kuulub liikmesriikidele. See võib põhjustada Euroopa Prokuratuurile viivitusi juurdepääsu saamisel, kuna Europol peab enne nende andmete jagamist küsima liikmesriikide nõusolekut. Europoli sidusrühmad rõhutasid, et kõiki andmeid, mida Euroopa Prokuratuur saab ja mis ei ole Euroopa Prokuratuuri jaoks asjakohased, kuid võivad olla kasulikud Europolile, tuleks Europoliga jagada.

Koostöö Euroopa Komisjoniga

²⁵ Euroopa Prokuratuuri määruse põhjenduses 51 on sätestatud, et selleks, et täita kohustust teavitada Euroopa Prokuratuuri, kui on tuvastatud finantshuve kahjustava kuriteo kahtlus, peaksid ELi institutsioonide, organite ja asutuste käsutuses olema tõhusad mehhanismid neile esitatud väidete esialgseks hindamiseks ning nad võivad selleks kasutada OLAFi abi.

²⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 26/2025, lk 27–28.

²⁷ Aastatel 2022–2024 kasvas nende taotluste arv, mille puhul Europol toetas Euroopa Prokuratuuri, 28-lt 83-le (kogu perioodil kokku 158). Teisalt esitas Europol samal ajavahemikul Euroopa Prokuratuurile kokku 12 kuriteoteadet.

2021. aastal allkirjastasid Euroopa Prokuratuur ja komisjon koostöölepingu, mis vaadati läbi 2024. aastal. Läbivaatamise peamine eesmärk oli parandada Euroopa Prokuratuuri komisjonile esitatavate teadete kvaliteeti, et komisjon saaks võtta ettevaatus- ja parandusmeetmeid. Muudatuste raames anti Euroopa Prokuratuurile ka otsene juurdepääs mitmele andmebaasile ning võeti kasutusele uued teavitustvormid, samuti „Euroopa Prokuratuuri teabekast“, mis on sihtotstarbeline ja turvaline vahend kriminaalasjadega seotud teabe vahetamiseks.

Sidusrühmade tagasiside nendele muudatustele on üldiselt positiivne, kuna need võimaldavad OLAFi kaudu suhtlemise asemel vahetumat teabevahetust asjaomaste komisjoni talituste ja Euroopa Prokuratuuri vahel. 2025. aastal teatas Euroopa Prokuratuur komisjonile süüdistustest ja lihtsustatud süüdistuse esitamise menetlustest, mis hõlmasid: i) hinnanguliselt 171,3 miljonit eurot kulupettustega seotud kahju ja ii) hinnanguliselt 1,19 miljardit eurot tulupettustega seotud kahju. Komisjonile laekunud teadete täpset arvu ei olnud siiski võimalik kindlaks teha. Praegu on käimas nii teatamismenetluste täiustamine kui ka Euroopa Prokuratuuri teadete tulemuslikkuse parandamine, et komisjon saaks võtta järelmeetmeid.

Üldiselt on ELi vahendite haldamise eest vastutavad komisjoni peadirektoraadid seisukohal, et Euroopa Prokuratuur on toonud murrangu, kuna ta suudab seostada piiriüleseid petuskeeme, mida oli üksnes siseriiklike menetluste kaudu keeruline lahendada. Mõned peadirektoraadid märkisid Euroopa Prokuratuuri vastumeelsust jagada komisjoniga teavet käimasolevate kriminaaluurimistega seotud konfidentsiaalsusnõuete tõttu, kuigi nad teatasid ka, et hindamisperioodil on astunud samme teabevahetuse parandamiseks.

Koostöö mitteosalevate liikmesriikide ja kolmandate riikidega

Hindamisaruandes märgitakse, et Euroopa Prokuratuur on pühendunud tiheda koostöö tagamisele mitteosalevate liikmesriikide ja kolmandate riikidega, mis on piiriüleste kriminaalasjade uurimisel ja nende eest süüdistuse esitamisel ning varade sissenõudmisel otsustava tähtsusega.

Mitteosalevate liikmesriikide arv on hindamisperioodil vähenenud, kuna Poola ja Rootsi ühinesid Euroopa Prokuratuuriga 2024. aastal. Ungari ühines Euroopa Prokuratuuriga 2026. aastal. Euroopa Prokuratuur allkirjastas 2021. aastal koostöölepingu Ungari peaprokuratuuriga ja 2023. aastal Taani justiitsministeeriumiga. 2023. aastal algas ametlikult koostöö Iirimaa, kuigi seni ei ole koostöölepingut allkirjastatud. 2025. aastal oli Taani seotud 14 Euroopa Prokuratuuri kriminaalasjaga, Iirimaa 18 kriminaalasjaga ja Ungari 175 kriminaalasjaga. Üldiselt jõuti hindamisel järeldusele, et koostöö mitteosalevate liikmesriikide pädevate asutustega toimib hästi, kuigi sidusrühmad osutasid mõningatele puudustele suhtluses ja teabevahetuskanalites.

Hindamisperioodi jooksul paranes ka koostöö kolmandate riikide pädevate asutustega. 2025. aasta lõpuks oli Euroopa Prokuratuur allkirjastanud kolmandates riikides (millest seitse on ELi kandidaatriigid) koostöölepingud 17 prokuratuuri ja nelja korruptsioonivastase struktuuriga, samuti kolm vastastikuse mõistmise memorandumit. Kolmandate riikidega seotud Euroopa Prokuratuuri aktiivsete kriminaalasjade arv on alates Euroopa Prokuratuuri asutamisest 2021. aastal märkimisväärselt suurenenud. 2022. aasta lõpuks olid kolmandad riigid seotud 61 Euroopa Prokuratuuri kriminaalasjaga; 2025. aasta lõpuks oli see arv tõusnud 193-ni.

Hindamise käigus leiti, et mõnel juhul oli Euroopa Prokuratuuril raskusi sellega, et kolmandad riigid tunnustaksid teda kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö raames pädeva asutusena. Kuna Euroopa Prokuratuuri ja kolmandate riikide ametiasutuste vahelist koostööd käsitlevad ELi tasandi lepingud puuduvad, tugineb Euroopa Prokuratuur olemasolevatele vastastikust õigusi käsitlevatele rahvusvahelistele lepingutele, mille osalised on EL ja/või liikmesriigid. Sellised lepingud reguleerivad siiski riikide pädevate asutuste vahelist koostööd ega hõlma

koostööd sellise ELi organiga nagu Euroopa Prokuratuur. Mõned kolmandad riigid ei saanud seega alati tunnustada Euroopa Prokuratuuri pädeva asutusena samamoodi, nagu nad oleksid tunnustanud riiklikku prokuratuuri.

3.4. Lisaväärtus

Hindamisel jõuti järeldusele, et Euroopa Prokuratuur pakub **märkimisväärset ELi lisaväärtust** võrreldes sellega, mida liikmesriigid oleksid võinud saavutada üksi tegutsedes, tunnistades samas, et täpsete andmete puudumine selle kohta, mil määral finantshuve kahjustavaid kuritegusid uuriti ja nende eest süüdistusi esitati enne Euroopa Prokuratuuri loomist, tähendab, et kasu ja tulemusi ei ole võimalik täpselt kvantifitseerida. Siiski näitab Euroopa Prokuratuuri tulemuslikkus ELi eelarve kaitse tugevdamisel juba iseenesest selle lisaväärtust. Euroopa Prokuratuuri hübriidstruktuur, mis ühendab keskasutuse Euroopa delegaatprokuröridega liikmesriikides, võimaldab piiriülest operatiivtegevust, säilitades samal ajal riikliku õigusliku asjatundlikkuse.

Enne Euroopa Prokuratuuri loomist pidid liikmesriikide ametiasutused ja olemasolevad ELi organid seisid silmitsi struktuursete piirangutega keeruliste piiriüleste pettuste, eelkõige suuremahuliste käibemaksupettuste ja organiseeritud kuritegevuse uurimisel ning nende eest süüdistuste esitamisel. Sidusrühmad rõhutasid Euroopa Prokuratuuri tervikvaadet, mis võimaldab tal tuvastada selliste kuritegude taga olevaid laiemaid kuritegelikke võrgustikke. Euroopa Prokuratuuri integreeritud struktuur võimaldab nüüd tuvastada kriminaalasjade, isikute ja äriühingute vahelisi seoseid eri jurisdiktsioonides viisil, mis varem ei olnud võimalik.

Euroopa Prokuratuur on **märkimisväärselt kiirendanud ja tõhustanud piiriüleseid uurimisi**. Süsteem, mille kohaselt Euroopa delegaatprokurörid määravad üksteisele otse uurimismeetmeid, on osutunud oluliselt kiiremaks ja tõhusamaks kui tavapärased vastastikuse õigusbabi või vastastikuse tunnustamise mehhanismid. Hindamises märgitakse, et sellised operatiivsed vahendid nagu koordineeritud tegevuspäevad tekitasid suurt lisaväärtust: i) võimaldades samaaegselt läbiotsimisi, vahistamisi ja varade külmutamist mitmes liikmesriigis ja ii) vähendades tõendite hävitamise, varade kõrvaldamise või kahtlustatavate põgenemise riski. Seega on nüüd tänu Euroopa Prokuratuurile võimalik tõhusamalt liidu finantshuve puudutavaid keerulisi kriminaalasju uurida ja nende eest süüdistusi esitada, võrreldes sellega, mida liikmesriigid oleksid varem suutnud üksi saavutada.

Lisaks leiti hindamisel, et Euroopa Prokuratuuri asutamisest ja sihtotstarbelistest koolitusalgatustest, näiteks Euroopa Prokuratuuri akadeemiast, on kasu saanud ka liikmesriikide õigusasutused.

3.5. Asjakohasus

Hindamine näitab, et Euroopa Prokuratuur **on muutuvate vajadustega suures osas kohanenud, jäädes seega muutavas keskkonnas asjakohaseks**, kuigi mõned puudused on endiselt alles. Ootuspäraselt on Euroopa Prokuratuur aja jooksul loonud tõhusa ELi tasandi uurimise ja süüdistuse esitamise süsteemi, millega suudetakse käsitleda keerulisi piiriüleseid kriminaalasju, eelkõige ulatuslikke käibemaksupettusi, tegeledes samal ajal pikaajaliste probleemidega, nagu riikide õiguskaitse killustatus, ebapiisav vastutuse võtmine kriminaalasjade menetlemise eest ja kohtualluvuskonfliktid. Vajadus tsentraliseeritud ELi süüdistuse esitamise struktuuri järele on muutunud veelgi ilmsemaks organiseeritud finantskuritegevuse kasvava ulatuse, keerukuse ja digitaliseerumise tõttu. Euroopa Prokuratuuri töökoormus ning uurimiste ja kohtumenetluste arv on alates Euroopa Prokuratuuri asutamisest märkimisväärselt suurenenud ning see näitab nii vajadust EPPO järele kui ka tema tegevuse asjakohasust. Keerukad piiriülesed petuskeemid (nagu karussellkäibemaksupettused, e-kaubanduse pettused ja varifirmade kasutamine) ning piiriüleste kuritegelike organisatsioonide

osalemine nõuavad üha enam koordineeritud uurimisi ELi tasandil, erialast asjatundlikkust ja keskseid juhtimismehhanisme, mida liikmesriikide ametiasutused üksi pakkuda ei suuda.

Euroopa Prokuratuuri tulemuslikkus ja loodav lisaväärtus sõltuvad aga suurel määral liikmesriikide järjepidevast toetusest. Tulemuslikkus ja lisaväärtus sõltuvad ka määrase nõuetekohasest rakendamisest liikmesriikide ja vajaduse korral kõigi institutsioonide, organite ja asutuste poolt ning koostööst teiste institutsioonide, organite ja asutuste, mitteosalevate liikmesriikide ja kolmandate riikidega. Teisisõnu leiti hindamisel, et Euroopa Prokuratuur ei suuda mõningatele süsteemsetele puudustele üksi reageerida.

Lisaks leiti hindamisel, et kuritegevuse suundumused arenevad kiiresti tänu digitaliseerimisele, krüpteeritud sidevahenditele, tehisintellektile ja krüptovara kasutamisele, mistõttu peab Euroopa Prokuratuur jätkama oma kõrgtehnoloogiliste ja analüütiliste võimete arendamist. Seetõttu peab Euroopa Prokuratuur kohandama oma uurimisi organiseeritud, piiriülese ja digitaalse kuritegevuse praeguste suundumustega. Sellega seoses käsitleti käesoleva hindamise raames tehtud uuringu avatud vastustes korduvalt esile kerkinud teemana võimalikku vajadust kaaluda Euroopa Prokuratuuri volituste laiendamist sellistele valdkondadele nagu otsese maksustamisega seotud süüteod, sanktsioonide rikkumised, aktsiisipettused, küberkuritegevus ja laiem ring tollialaseid süütegusid.

Hindamisel leiti ka, et Euroopa Prokuratuuri rahvusvahelise koostöö raamistik võib aja jooksul osutuda ebapiisavaks. Olemasolevad koostöölepingud ja vastastikuse mõistmise memorandumid kolmandate riikidega on kasulikud, kuid mittesiduvad, ning sidusrühmad näevad üha enam vajadust ametlikumate ja õiguslikult siduvate kokkulepete järele, kuna piiriülene kuritegevus laieneb kogu maailmas.

Euroopa Prokuratuur on eriti oluline laiemas kontekstis, kus ELi kulutused järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames suurenevad ja jätkuvalt on vaja tagada ELi eelarve tugev ja tõhus kaitse.

4. Kokkuvõte

Euroopa Prokuratuur on edukalt loonud hästi toimiva ELi kriminaaluurimise ja süüdistuse esitamise süsteemi, mis on märkimisväärselt parandanud varem killustatud riigipõhist õigusmaastikku. Selle suurimad saavutused seisnevad loodud institutsionaalses suutlikkuses, koordineeritud piiriüleste uurimiste võimaldamises ning varem puudunud operatiivsuutlikkuse arendamises. Selle ELi lisaväärtus on seega ilmne kõigil juhtudel, kuid eelkõige piiriülese koordineerimise ja jõustamise puhul. Selle asjakohasus on endiselt suur ja üldine ülesehitus on üldjoontes sidus.

Samas on Euroopa Prokuratuur endiselt suhteliselt noor organ, mis tegutseb valdkonnas, kus kriminaalmenetlused on keerukad ja venivad sageli pikaks. Seetõttu ei ole Euroopa Prokuratuuri täielikku mõju veel võimalik täpselt ja kvantifitseeritavalt mõõta. Kuigi institutsiooniline ja operatiivne tulemuslikkus on hästi tõendatud, on tulemuste taseme tõhusaks hindamiseks vaja rohkem aega ja usaldusväärsemaid andmeid, nagu lõplikud süüdimõistvad kohtuotsused, rahaliste vahendite kinnitatud sissenõudmised ja hoiatav mõju. Lisaks on Euroopa Prokuratuur arenenud olukorras, kus tema tegevus on pideva surve all, mis on oluliselt erinenud algse õigusliku raamistiku aluseks olnud eeldustest, eelkõige seoses töökoormuse ja ressursivajadustega. Süsteem toimib ka piirangute tingimustes, sealhulgas õigusliku mitmetimõistetavuse ja liikmesriikide õigus- ja menetlusraamistike erinevuste tõttu, mis võivad mõjutada Euroopa Prokuratuuri tegevuse järjepidevust ja tõhusust.

Hindamises tuuakse välja ka **parandamist vajavad valdkonnad**. Nendeks on: i) tulemuste, kohtuotsuste ja sissenõudmiste kohta käiva tõendusbaasi tugevdamine; ii) erinevuste vähendamine riiklikus rakendamises; iii) kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute menetluslike

tagatiste parandamine; iv) Euroopa Prokuratuuri andmekaitse-eeskirjade lihtsustamine ja v) koostöö ja teabevahetuse tõhustamine asjaomaste osalistega ning kolmandate riikide ametiasutustega. Üha keerukamate ja digitaalsemate pettusevormidega sammu pidamiseks on oluline pöörata jätkuvalt tähelepanu operatiivvahenditele, ressurssidele ja õigusraamistikele.

Neid järeldusi võetakse arvesse ELi pettustevastase võitluse struktuuri käimasoleva läbivaatamise raames toimivas laiemas arutelus.