Euroopa Parlament
2024-2029

Õiguskomisjon
Esimees

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Esimees
Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon
BRÜSSEL

Teema: Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb politseikoostöö tõhustamist rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ning Europoli toetuse suurendamist selliste kuritegude ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks, ning millega muudetakse määrust (EL) 2016/794 – arvamus õigusliku aluse kohta (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Austatud esimees

Palusite kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimehena oma 12. septembri 2025. aasta kirjas õiguskomisjonil kontrollida vastavalt kodukorra artikli 41 lõikele 2, kas ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (mis käsitleb politseikoostöö tõhustamist rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ning Europoli toetuse suurendamist selliste kuritegude ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks, ning millega muudetakse määrust (EL) 2016/794 (2023/0438(COD)) (edaspidi „kavandatav määrus“) õiguslik alus on sobiv.

Õiguskomisjon arutas eespool nimetatud küsimust 13. oktoobri 2025. aasta koosolekul.

I – Taust

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade (LIBE) komisjon pidas kavandatava määruse üle institutsioonidevahelisi läbirääkimisi.

Kavandatav määrus sisaldas algselt „eraldiseisvat määrust“, et muu hulgas luua rändajate smugeldamise vastane Euroopa keskus, samuti sooviti sellega sihipäraselt muuta Europoli praeguseid volitusi (määrus (EL) 2016/794[1], edaspidi „Europoli määrus“). Kavandatava

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta määrus (EL) 2016/794, mis käsitleb Euroopa Liidu

määruse õiguslik alus oli Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 85 lõige 1, artikli 87 lõige 2 ja artikli 88 lõige 2. Komisjoni valitud õiguslikku alust LIBE-komisjon ei muutnud.

Parlamendi ja nõukogu institutsioonidevaheliste läbirääkimiste volituste kohaselt soovisid mõlemad piirata kavandatava määruse kohaldamisala selliselt, et see hõlmaks ainult Europoli praeguste volituste muutmist, kusjuures õiguslikku alust nad ei muutnud. Sellisel viisil kavandatava määruse eesmärgi ja sisu piiramises jõuti institutsioonidevahelistel läbirääkimistel esialgsele kokkuleppele. Selle tulemusel tundus, et vaja on muuta ka õiguslikku alust ning õigusakt peaks põhinema üksnes ELi toimimise lepingu artikli 88 lõikel 2, st välja tuleks jätta ELi toimimise lepingu artikli 85 lõige 1 ja artikli 87 lõige 2.

LIBE-komisjon palub seetõttu vastavalt kodukorra artikli 41 lõikele 2 õiguskomisjonil esitada oma arvamus, kas selliselt muudetud õiguslik alus on sobiv.

II – Asjakohased aluslepingu artiklid

ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise 4. peatükis („Õigusalane koostöö kriminaalasjades“) on muu hulgas kirjas järgmine (rõhuasetus lisatud):

„Artikkel 85
(endine EL lepingu artikkel 31)

1. Eurojusti ülesanne on toetada ja tõhustada liikmesriikide asutuste ja Europoli läbi viidud uurimistoimingute ja hangitud teabe põhjal riikide uurimise ja süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavate asutuste tegevuse koordineerimist ja koostööd raskete kuritegude puhul, mis puudutavad kahte või enamat liikmesriiki või nõuavad ühistel alustel läbi viidavaid süüdistuse esitamisega seotud toiminguid.
Sellega seoses määravad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil kindlaks Eurojusti struktuuri, toimimismehhanismid, tegevusvaldkonna ja ülesanded. Asjaomaste ülesannete hulka võivad kuuluda:

a) riigi pädevate asutuste poolt läbiviidavate uurimise alustamine ja ettepanekute tegemine süüdistuste esitamiseks, eelkõige seoses liidu finantshuve kahjustavate kuritegudega;

b) punktis a osutatud uurimise ja süüdistuste ettevalmistamise koordineerimine;

c) õigusalase koostöö tugevdamine, sealhulgas kohtualluvuse konfliktide lahendamise teel tiheda koostöö abil Euroopa õigusalase koostöö võrgustikuga.

Asjaomaste määrustega määratakse kindlaks ka kord Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide kaasamiseks Eurojusti tegevuse hindamisse.

Õiguskaitsekoostöö Ametit (Europol) ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsused 2009/371/JSK, 2009/934/JSK, 2009/935/JSK, 2009/936/JSK ja 2009/968/JSK (ELT L 135, 24.5.2016, lk 53).

[...]“

ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise 5. peatükis („Politseikoostöö“) on muu hulgas kirjas järgmine (rõhuasetus lisatud):

„Artikkel 87
(endine EL lepingu artikkel 30)

1. Liit seab kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sealhulgas politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahel sisse politseikoostöö, mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võivad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada meetmeid seoses:

a) asjakohaste andmete kogumise, säilitamise, töötlemise, analüüsi ja vahetusega;

b) personali koolitamise toetamisega ning personali vahetamise, seadmete kasutamise ja kriminalistikauuringute alase koostööga;

c) organiseeritud kuritegevuse raskete vormide avastamisega seotud ühiste uurimismeetoditega.

[...]

Artikkel 88
(endine EL lepingu artikkel 30)

1. Europoli ülesanne on toetada ja tõhustada liikmesriikide politseiasutuste ja teiste õiguskaitseorganite tegevust ning nende vastastikust koostööd kahte või enamat liikmesriiki puudutava raske kuritegevuse, terrorismi ning liidu poliitikaga hõlmatud ühist huvi kahjustavate kuritegevuse vormide ennetamisel ja nende vastu võitlemisel.

2. Euroopa Parlament ja nõukogu määravad seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil kindlaks Europoli struktuuri, toimimismehhanismid, tegevusvaldkonna ja ülesanded. Asjaomaste ülesannete hulka võivad kuuluda:

a) liikmesriikide asutustelt, kolmandatelt riikidelt või organitelt saadud andmete kogumine, säilitamine, töötlemine, analüüs ja vahetus;

b) liikmesriikide pädevate asutuste poolt ühiselt või ühiste uurimisrühmade poolt ettevõetud uurimistoimingute ja operatiivtegevuse koordineerimine, korraldamine ja teostamine, vajaduse korral koostöös Eurojustiga.

Asjaomaste määrustega määratakse kindlaks ka see, kuidas kontrollib Euroopa Parlament koostöös riikide parlamentidega Europoli tegevust.

3. Europoli mis tahes operatiivtegevust tuleb korraldada koostöös selle liikmesriigi

asutustega, kelle territooriumil nimetatud tegevus toimub, ning nende nõusolekul. Sunnimeetmete rakendamise volitused on üksnes riigi pädevatel asutustel.“

III – Õigusliku aluse valikut käsitlev Euroopa Liidu Kohtu praktika

Euroopa Kohus on pidanud sobiva õigusliku aluse küsimust tavaliselt põhiseadusliku tähtsusega küsimuseks, mis tagab pädevuse andmise põhimõtte järgimise (Euroopa Liidu lepingu artikkel 5) ning määrab kindlaks liidu pädevuse olemuse ja ulatuse[2].

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei olene liidu õigusakti õiguslik alus institutsiooni seisukohast kõnealuse akti taotletava eesmärgi kohta, vaid see tuleb kindlaks määrata kohtulikult kontrollitavate objektiivsete asjaolude, sealhulgas eelkõige meetme eesmärgi ja sisu alusel[3].

Kui akti kontrollimise käigus selgub, et sellel on kaks eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist saab lugeda põhiliseks või peamiseks, samas kui teine on üksnes täiendav, siis peab õigusaktil olema vaid üks õiguslik alus, see tähendab põhilisest või peamisest eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus[4]. Üksnes erandkorras, kui on kindlaks tehtud, et õigusaktil on samaaegselt mitu eesmärki, mis on lahutamatult seotud ja millest üks ei ole teise suhtes teisejärguline ega sellega kaudselt seotud, võib asjaomane õigusakt tugineda erinevatele õiguslikele alustele[5]. See oleks võimalik aga üksnes juhul, kui vastavate õiguslike aluste jaoks ette nähtud menetlused ei ole vastuolus Euroopa Parlamendi õigustega ega kahjusta neid[6].

IV – Kavandatava määruse eesmärk ja sisu

Komisjon on märkinud, et kavandatava määruse eesmärk on tugevdada Europoli ja rändajate smugeldamise vastase Euroopa keskuse rolli rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse vastases võitluses ning parandada koostööd liikmesriikide ja Europoli vahel rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamisel ja võitluses selle vastu.

Nende eesmärkide saavutamiseks kavandas komisjon ettepanekuga kehtestada normid, millega: a) luuakse Europoli raames rändajate smugeldamise vastane Euroopa keskus (edaspidi „keskus“) ning kehtestatakse juhtimisraamistik selle tegevuse reguleerimiseks ja toetamiseks; b) parandatakse koostööd ja koordineerimist liikmesriikide, Europoli ja muude liidu ametite vahel; c) tõhustatakse teabevahetust liikmesriikide vahel ja Europoliga; d) antakse Europolile vajalikud vahendid, et toetada ja tugevdada liikmesriikide pädevate asutuste võetavaid meetmeid ning nende vastastikust koostööd Europoli eesmärkidega seotud

---

[2] Arvamus 2/00, Cartagena protokoll, ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.
[3] Kohtuasi C-300/89, komisjon *vs*. nõukogu (titaandioksiid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10.
[4] Samas, punkt 30, ja kohtuasi C-137/12, komisjon *vs*. nõukogu, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 ning selles viidatud kohtupraktika.
[5] Kohtuasi C-300/89, punktid 13 ja 17, kohtuasi C-42/97, parlament *vs*. nõukogu, ECLI:EU:C:1999:81, punkt 38, arvamus 2/00, punkt 23; kohtuasi C-94/03, komisjon *vs*. nõukogu (Rotterdami konventsioon), ECLI:EU:C:2006:2, ja kohtuasi C-178/03, komisjon *vs*. parlament ja nõukogu, ECLI:EU:C:2006:4, punktid 36 ja 43.
[6] Kohtuasi C-300/89, punktid 17–25, kohtuasi C-268/94, Portugal *vs*. nõukogu, ECLI:EU:C:1996:461.

kuritegude ennetamisel ja nende vastu võitlemisel; e) tõhustatakse koostööd Europoli ja kolmandate riikide vahel.

Sel eesmärgil hõlmas kavandatav määrus algselt eraldiseisvat määrust, millega luuakse Europoli raames keskus ja kehtestatakse üksikasjalikud normid selle koosseisu ja ülesannete kohta, samuti sätteid teabe jagamise ja riiklike eriteenuste kohta, et ennetada rändajate smugeldamist ja inimkaubandust ning nende vastu võidelda. Lisaks olid selles Europoli määruse muudatused.

Institutsioonidevahelistel läbirääkimistel lepiti kokku, et kooskõlas parlamendi ja nõukogu läbirääkimisvolitustega jäetakse välja kavandatava määruse osad, mille eesmärk on luua „eraldiseisev määrus“, ning muuta kavandatav määrus üksnes Europoli määruse muutmisaktiks.

Kavandatav määrus, mida kaasseadusandjad on muutnud, käsitleb seega üksnes Europoli struktuuri, toimimist, tegevusvaldkonda ja ülesandeid. Kaasseadusandjate poolt muudetud ja esialgselt kokku lepitud kavandatava määruse peamised eesmärgid on nüüd järgmised: tugevdada Europoli, et karmistada ka õiguskaitseasutuste reageerimist rändajate smugeldamisele ja inimkaubandusele, tugevdada Europoli kui ELi kriminaalteabe keskust ja teenuseosutajat, eelkõige luues turvalise võrgu andmete vahetamiseks (näiteks turvalise teabevahetusvõrgu), tagamaks, et liikmesriigid vahetavad Europoliga teavet, samuti täpsustada, et Europoli eesmärgid hõlmavad selgesõnaliselt ka liidu piiravate meetmete rikkumist.

V – Analüüs

Eespool toodust ning kaasseadusandjate esialgse kokkuleppe kohaselt muudetud kavandatava määruse regulatiivosa põhjenduste ja sätete läbivaatamisest järeldub, et määruse kohaldamisala on kitsendatud selliselt, et see sisaldab sisuliselt ainult Europoli määruse muudatusi. Seega on selle eesmärk ja sisu nüüd seotud üksnes Europoli struktuuri, toimimise, tegevusvaldkonna ja ülesannetega.

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 88 lõikele 2 määravad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil kindlaks Europoli struktuuri, toimimismehhanismid, tegevusvaldkonna ja ülesanded.

Kooskõlas eespool viidatud Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikaga peab meetmel seega olema üksainus õiguslik alus, see tähendab põhilisest või peamisest eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus.

VI – Järeldus ja soovitus

Õiguskomisjon otsustas oma 13. oktoobri 2025. aasta koosolekul ühehäälselt (25 poolthäälega)[7] soovitada kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile, et

[7] Lõpphääletuse ajal olid kohal: Ilhan Kyuchyuk (esimees), Marion Walsmann (aseesimees), Mario Mantovani (aseesimees), Lara Wolters (aseesimees), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (Mario Furore asemel kodukorra art 216 lg 7 alusel), Enikő Győri (Juan Carlos Girauta Vidali asemel kodukorra art 216 lg 7 alusel), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (Victor Negrescu asemel kodukorra art 216 lg 7 alusel), Javier Moreno Sánchez (Krzysztof Śmiszek

kaasseadusandjate esialgse kokkuleppe kohaselt muudetud kavandatava määruse ainus sobiv õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 88 lõige 2.

Lugupidamisega

Ilhan Kyuchyuk

asemel kodukorra art 216 lg 7 alusel), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (Dominik Tarczyński asemel kodukorra art 216 lg 7 alusel), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.