



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 28.6.2006  
KOM(2006) 331 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

**Haagi programmi rakendamine: edasised sammud**

# KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

## Haagi programmi rakendamine: edasised sammud

(EMPs kohaldatav tekst)

### 1. SISSEJUHATUS

2004. aasta novembris võttis Euroopa Ülemkogu vastu Haagi programmi “Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus”. Sellega rõhutati, kui suurt tähtsust omistab Euroopa Liit alates Euroopa Ülemkogu 1999. aasta Tampere istungjärgust vabaduse, turvalisuse ja õiguse küsimustele, asetades need **liidu prioriteetide seas kõrgele kohale** – mitte ainult sellepärast, et need kuuluvad liidu põhieesmärkide hulka, vaid eeskätt seetõttu, et need on ELi **kodanike huvide** keskmes. Nimetatud prioriteedi olulisust rõhutati ka komisjoni 10. mai 2006. aasta teatises ülemkogule “Kodanikekeskse Euroopa tegevuskava”<sup>1</sup>.

Liikmesriigid ja ELi institutsioonid on 2004. aasta lõpust saadik teinud tööd programmi rakendamiseks vastavalt nõukogu ja komisjoni tegevuskavale, mis võeti vastu 2005. aasta juunis.

2004. aasta detsembris teatas Euroopa Ülemkogu, et “*kuna programm kestab ajal, mille jooksul jõustub põhiseaduse leping, siis on kasulik kontrollida selle rakendamist*”. Sel eesmärgil paluti komisjonil esitada 2006. aastal aruanne “*Euroopa Ülemkogule tehtud edusammude kohta ning teha ettepanekuid vajalike täienduste kohta programmis*”.

Ehkki põhiseaduse leping ei ole veel jõustunud, tuleb siiski koostada esimene poliitiline **eduhinnang** Haagi programmi rakendamise kohta ning teha ettepanekuid vajalike muudatuste kohta. Käesolev teatis ning sellega samaaegsed teatised “Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus: Haagi programmi rakendamise aruanne 2005” (edaspidi “Täiustatud tulemustabel”) ning “Hinnang ELi vabadust, turvalisust ja õigust reguleerivale poliitikale” moodustavad vastuse Euroopa Ülemkogu palvele.

Seega **ei ole** kõnealuse **põhjaliku dokumentidekogumi** eesmärk määrata uusi prioriteete võrreldes Haagi programmis sätestatutega, vaid 1) teha kokkuvõtte saavutatud edusammudest, 2) **hinnata** rakendamise taset nii ELi kui riiklikul tasandil ning 3) esitada **põhjalik tulemushinnang**.

10. mai 2005. aasta teatises<sup>2</sup> Haagi programmi rakendamiseks määratud **poliitikaprioriteetidele** tuginedes on komisjon välja selgitanud need valdkonnad, kus on tema arvates vajalik **edasi arendada liidu** Haagi programmil põhinevaid **poliitilisi eesmärke**.

Komisjon tunnistab tungivat vajadust leida **uus stiimul** vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala muutmiseks kodanike edasipüüdliku, poliitikapõhise tegevuskava osaks.

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 211.

<sup>2</sup> Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus - KOM(2005) 184.

Käesolevat meetmepaketti esitades soovib komisjon Soome eesistujariigiks olemise ajal (juuli-detsember 2006) **stimuleerida ja liigendada** arutelu liikmesriikide ja muude institutsioonidega järgmistel teemadel:

- (1) **uued poliitilised algatused**, mida komisjon vajalikuks peab (vt peatükk 2), ja mis on erinevad juba Haagi programmi raames rakendatavatest, ja
- (2) 2006. aasta juunis kohtunud Euroopa Ülemkogu<sup>3</sup> soovil võimalikud viisid **täiustada** vabadust, turvalisust ja õigust reguleeriva poliitika **toimimist** ja **kasutada selleks kehtivates lepingutes ettenähtud võimalusi**, välistamata põhiseaduse lepingut (vt peatükk 3).

Selleks, et teha edasisi samme vabadusel, turvalisuse ja õigusel rajaneva ala loomisel, on vaja **tõhusamaid, läbipaistvaid ja vastutusvõimelisi otsustamismenetlusi**. Vastavalt “Täiustatud tulemustabelile”, mis annab esmakordselt hinnangu ELi õigusaktide rakendamisele riiklikul tasandil, on seadusandlike ettepanekute vastuvõtmine ELi tasandil **äärmiselt pikaajaline** protsess ning teatud valdkondades ulatuvad tulemused vaevalt **madalaima aktsepteeritava tasemeni** ega vasta kõigile algsetele eesmärkidele.

## **2. HAAGI PROGRAMMI RAKENDAMINE: UUS STIIMUL VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA TUGEVDAMISEKS**

Haagi programmi ja selle tegevuskava rakendamise esimene hinnang aruande “Täiustatud tulemustabel” kujul, mis on ära toodud eelnimetatud samaaegselt esitatud teatises, võimaldab komisjonil välja selgitada need valdkonnad liidu töös, mis vajavad tähelepanu ja edasisi jõupingutusi.

Sellele toetudes ning **enne Haagi programmi kehtivusaja lõppemist** (2009) teeb komisjon järgnevad tegevus- ja rakendusettepanekud.

### **2.1. Põhiõigused ja kodakondsus**

Põhiõigused kuuluvad liidu tuumikväärtuste hulka. Komisjon keskendub inimeste põhiõiguste **austamisele ja edendamisele** ning **ELi kodakondsuse** käsituse arendamisele.

**Liidu kodakondsusega** kaasneb terve hulk olulisi õigusi, sealhulgas **vaba liikumise õigus** liidu piires ning **diplomaatiline ja konsulaarkaitse**.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- Komisjonile laekub hulganisti taotlusi võtta meetmeid põhiõiguste väidetava rikkumise vastu liikmesriikides. Komisjon jätkab põhiõiguste järelevalvetegevust ja edendamist vastavalt Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu lepingu artiklit

---

<sup>3</sup> Euroopa Ülemkogu 2006. aasta juuni järelduste 10. lõik: „Haagi programmi läbivaatamisega seoses kutsub Euroopa Ülemkogu üles Soomet tulevase eesistujariigina uurima tihedas koostöös komisjoniga võimalusi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala otsustamisprotsesside ja meetmete täiustamiseks olemasolevate lepingute alusel.“

7 käsitlevale 2002. aasta teatisele<sup>4</sup>, mis varustavad liidu institutsioonid vahenditega tagamaks, et kõik liikmesriigid austavad ühiseid väärtusi.

- Komisjoni peamine **prioriteet** on tagada, et liikmesriigid **rakendaksid nõuetekohaselt** 30. aprillil 2006. aastal jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.
- On oluline töötada välja ühine ELi teadmistepagas ja ühised nõuded nende ELi kodanike kaitsmise kohta, kes vajavad abi kolmandas riigis, kus puudub nende kodumaa esindus. Komisjon on nõus andma oma panuse ELi liikmesriikide ametnike **väljaõppesse**. Panus võib olla näiteks koolitusabi küsimustes, mis on seotud ELi kodanike konsulaarkaitsega.
- Samaaegselt valmistatakse ette **teabeedastus- ning teavituskampaaniate** korraldamist, et tutvustada ELi kodanikele nende õigust ELi diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele.
- Ajakohastatud ühised konsulaarjuhised ELi liikmesriikide delegatsioonide jaoks kolmandates riikides näevad esimest korda ette komisjoni delegatsioonide praktilise toetajarolli logistilistes ja personaliküsimustes konsulaarkriisi korral<sup>5</sup>. Juhised tugevdavad liikmesriikide võimet teenida abivajavat kodanikku ja neid arendatakse edasi. 2006. aasta teises pooles on oodata peasekretäri/kõrge esindaja ja komisjoni ühisaruannet tihedama konsulaarkoostöö kohta ELi liikmesriikide vahel, mille osaks on ka vastastikuse konsulaarabi punktid eelnevalt kindlaks määratud piirkondades.
- Võttes arvesse liikmesriikide taotlusi, mille nad Haagi programmi vastuvõtmisel esitasid, kaalub komisjon, kuidas arendada edasi järgmisi ideid: 1) “eurokonsulaatide” loomine, mille eesmärk on jagada ühiseid konsulaarfunktsioone ka ELi kodanike abistamiseks 2) Euroopa konsulaarseadustiku kehtestamine.

## 2.2. Varjupaigasüsteemi teise etapi väljaarendamine

Lähiaastatel tuleb teha palju tööd selleks, et rajada **Euroopa ühine varjupaigasüsteem, kus järgitakse tõhusaid, ühtlustatud menetlusi**, mis arvestavad Euroopa humanitaartraditsioone ja liidu rahvusvahelisi kohustusi.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- **Olemasoleva õigusraamistiku hindamine.** 2006. aasta lõpuks esitab komisjon hinnangu Dublini määruse ja vastuvõtutingimuste direktiivi kohta ning 2008. aastal hinnatakse kvalifikatsioonidirektiivi.

---

<sup>4</sup> KOM(2003) 606.

<sup>5</sup> Eesistujariigi aruanne „Liidu reageerimisvõime tugevdamine häda- ja kriisiolukorras“, mille kinnitas 2006. aasta juunis kohtunud Euroopa Ülemkogu.

- **Roheline raamat varjupaigapoliitika kohta** ja sellele 2007. aastal järgnev **varjupaigapoliitika tegevuskava** käsitlevad üksikasjalikult Euroopa ühise varjupaigasüsteemi lõpuleviimise teise etapi erinevaid samme.
- Käesoleva aasta veebruaris vastu võetud teatise<sup>6</sup> järgi võetakse edasisi meetmeid **ametiasutuste praktilise koostöö** vallas eesmärgiga saavutada liikmesriikide varjupaigasüsteemide lähenemine ja luua selleks kogu ELi hõlmav andmebaas, mis sisaldab teavet päritoluriikide kohta.

### 2.3. Rändehaldus

**Üleilmne lähenemisviis** rändehaldusele tähendab, et **samaaegselt** meetmetega, mida võetakse eesmärgiga tegeleda tõhusamalt ebaseadusliku rändega ning tugevdada võitlust rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse, eeskätt naiste ja lastega kauplemise vastu, töötatakse välja ühine sisserändepoliitika, mis tegeleb seaduslike rändajate olukorraga liidu tasandil.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- Seaduslikku rännet käsitleva tegevuskava põhjal kavatseb komisjon esitada ettepanekud seoses **Euroopa Parlamendi ja nõukogu raamdirektiiviga ning nelja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga, mis käsitlevad teatavaid võõrtöötajaid** (kõrge kvalifikatsiooniga töötajad, hooajatöölised, üleviidavad töötajad ning tasustatud praktikandid).
- Seoses ebaseadusliku sisserände kasvuga Lääne- ja Põhja-Aafrikast, mis avaldab mõju eeskätt Itaaliale, Hispaaniale, Maltale, Kreekale ja Vahemere piirkonnale kooskõlastab komisjon liikmesriikide, EUROPOLi, FRONTExi ja Teadusuuringute Ühiskeskusega **esmatähtsad meetmed**, mis määrati kindlaks Hampton Courtis toimunud riigi- ja valitsusjuhtide mitteametlikul kohtumisel ning 2005. aasta detsembris toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Eduaruanne kavatsetakse avaldada **2006. aasta lõpuks**.
- Edasisi samme võetakse ka seoses **rände välise mõõtmega**. Osana üleilmsest lähenemisviisist rändele peab rändeküsimustel olema kindel koht liidu välissuhetes päritolu- ja transiidiriikidega. Eelkõige keskendub **rändevalane ja arengutegevus** heade sidemete tugevdamisele kõnealuste riikidega, pöörates tähelepanu peamiselt sellistele küsimustele nagu rändajate rahaülekanded, diasporaa, „ajude ringluse“ ning korduvrände osatähtsus ning „ajude väljavoolu“ mõju leevendamine päritoluriikides.
- Käesoleva aasta juulis esitab komisjon **ebaseaduslikku sisserännet** käsitleva teatise. Prioriteediks seatakse liikmesriikide vahelise usalduse ja teabevahetuse suurendamine, sealhulgas ka seoses kontrolli saavutamise ebaseadusliku sisserände üle ning territooriumile juurdepääsu kontrollimise tugevdamise ja ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike palkamise vastu võitlemise osas.

---

<sup>6</sup> KOM(2006) 67.

- Jätksuutlik seadusliku rände poliitika nõuab **kooskõlastatud integratsioonipoliitikat**, mis on spetsiaalselt välja töötatud nii lühi- kui ka pikaajalise riigis viibimise tarbeks ning tegelemiseks probleemidega, mis tekivad teistel ja kolmandatel põlvkondadel. Komisjoni 1. septembri 2005. aasta teatisele ning ülemkogu 2005. aasta detsembri järeldustele järgneb integratsioonipoliitika rakendamine.

#### 2.4. Välispiiride integreeritud haldamine ja infosüsteemide koostalitlusvõime

Alal, kus **inimesed vabalt liiguvad**, tuleb kontrollida juurdepääsu liidu territooriumile välispiiride integreeritud haldussüsteemi, ühise viisapoliitika ning uute tehnoloogiate, sealhulgas biomeetriliste tunnuste kaalutletud kasutamise abil.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- Rändevaldkonnas tuleb kaaluda FRONTExi rolli kontaktoperatsioonide koordineerimisel kolmandates lähte- ja transiidiriikides olemasolevate kontaktvõrgustike vahel.
- Käesoleva aasta juulis esitab komisjon ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb riiklikest ekspertidest koosnevate “**kiirreageerimisrühmade**” volitusi ja rahastamist. Nimetatud kiirreageerimisrühmad pakuvad FRONTExi egiidi all liikmesriikidele välispiiride kontrollimisel ja valvamisel **tehnilist ja operatiivabi**.
- Biomeetriliste andmete kasutamine võimaldaks koguda ja säilitada **teavet** kolmandate riikide kodanike **sisenemisest Schengeni alale** või **sealt väljumisest**. Heausksete reisijate piiriületamist hõlbustavate **ELi sisenemise/väljumise infosüsteemi** ning “Usaldusväärsete reisijate programmi” rakendamise teostatavuse hindamiseks käivitab komisjon uurimuse, mille tulemused selguvad 2007. aasta juuniks.
- Tuleks kaaluda mõtet luua ELi kodanikele väljastatud **reisidokumentide Euroopa register**.
- Komisjon arutab Euroopa Parlamendi ja nõukoguga küsimust, kuidas arendada edasi komisjoni 2005. aasta novembri teatise esitatud konkreetseid ettepanekuid, mis käsitlesid Euroopa **andmebaaside** tõhususe, **koostalitlusvõime** ning koostoime täiustamist. Nende arutelude põhjal valminud tegevuskava esitatakse 2007. aastal.

#### 2.5. Tsiviil- ja kriminaalasjades toimuva vastastikuse tunnustamise programmide järelmeetmed

Tsiviil- ja kriminaalõiguse valdkonnas on **vastastikuse tunnustamise põhimõte** endiselt liidu poliitika nurgakiviks. Vastastikune tunnustamine põhineb vastastikusel usaldusel üksteise õigus- ja kohtusüsteemide vastu.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- Komisjon on pärast oma 2005. aasta mai teatist teinud mitmeid õigusloome ettepanekuid eesmärgiga tõhustada vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamist kriminaalasjades nii kohtueelses kui ka –järgses faasis. Nimetatud algatused tuleks nüüd **kiiresti vastu võtta ning rakendada**. Vastastikust usaldust tuleb tugevdada kehtestades ELi tasandil eeskirjad kohtupädevusvaidluste, menetlustagatiste, süütuse presumptsiooni ja tõendite kogumist käsitlevate miinimumnõuete kohta ning võttes **konkreetseid** meetmeid juriidilise koolituse ja kohtusüsteemide tõhususe suurendamiseks.
- 2007. aastal esitatakse uurimus horisontaalprobleemide kohta, mis tekivad seoses vastastikuse tunnustamise põhimõtte alaste läbirääkimiste ja põhimõtte kohaldamisega ning lünkade kohta praeguses kriminaalasjadealases koostöös, mida saab täita uute õigusaktide abil.
- Keskpikas perspektiivis kaalutakse praeguse vastastikuste õigusabi mehhanismide vastastikuse tunnustamise **üksikute õigusaktide** järk-järgulist **konsolideerimis**protsessi, eelkõige seoses tõendite kogumisega kriminaalõiguse valdkonnas.
- Nii **ettevõtluse** kui ka **kodanike** seisukohast on oluline kehtestada **ühine tsiviilasjade õigusala**. Tsiviilasjade vastastikuse tunnustamise 2000. aasta programmile tuleks anda uus poliitiline stiimul tagamaks, et säilitatakse seisund, mis saavutati Amsterdami lepingu jõustumisega ning programm viiakse lõpule vastavalt Haagi tegevuskavale. Eelkõige teeb komisjon ettepanekud vajalikeks õigusmeetmeteks, et viia lõpule välisriigi kohtuotsuse tunnustamise nõude kaotamine tsiviil- ja ettevõtlusvaldkonna otsustes, ning esitab ka rohelised raamatud otsuste jõustamise tõhususe suurendamise kohta. Lisaks sellele kavandab komisjon mitmeid uusi õigusakte **perekonnaõiguse** valdkonnas, mis käsitlevad kodanike igapäevaelu, näiteks abielus ja vabaabielus paaride pärimis- ja omandiõiguse küsimustes.
- Kodanike **juurdepääsu** hõlbustamine **õigusemõistmisele** on tõeline väljakutse Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala konsolideerimisel. Esimese sammuna teeb komisjon ettepaneku muuta nõukogu otsust, millega luuakse tsiviilasju käsitlev Euroopa õigusala võrgustik, et tuua see lähemale kodanikele ja õigusala töötajatele ning suurendada veelgi selle tõhusust.

## 2.6. Juurdepääs terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks vajalikule teabele

Terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemiseks vajalik teave peaks ELi sisepiire ületama takistusteta. Asjakohase teabe töötlemine ELi pädevates asutustes toetab nii riigi kui liidu tasandi tegevust, millega parandatakse ELi kui terviku võimet vältida terrorismi ja raskeid kuritegusid ja nende vastu võidelda.

Haagi programmis kutsuti komisjoni üles esitama 2005. aasta lõpuks õigusakti, et rakendada “**kättesaadavuse põhimõtet**”, mis hakkab toimima 1. jaanuaril 2008<sup>7</sup>. Oktoobris 2005 esitas komisjon nõukogu raamotsuse ettepaneku kättesaadavuse põhimõtte kohta.

Liikmesriikide vaheline teabevahetus kriminaalasjade valdkonnas peab laienema **karistusregistritele**. Praeguses süsteemis, mis tugineb 1959. aasta kriminaalasjades vastastikuse õigusabi andmise Euroopa konventsioonile, leidub **tõsiseid puudusi**. Komisjon on juba esitanud õigusloome ettepanekuid, mille eesmärk on luua karistusregistrialase teabe vahetamiseks arvutipõhine süsteem, mis suurendaks vastastikust mõistmist ning tõstaks vastastikust teadlikkust olemasolevatest süüdimõistvatest kohtuotsustest ELis. Riiklike karistusregistrite võrgustiku loomiseks saavad liikmesriigid rahalist abi.

Käesolevas järgus ei ole uued algatused arvatavasti vajalikud. On esmatähtis, et olemasolevad (ning tulevased) komisjoni esitatavad seadusandlikud ettepanekud **võetakse vastu ja rakendatakse kiiresti**, eesmärgiga tagada teabe kättesaadavuse põhimõtte **täielik kohaldamine** ning ELi ülese karistusregistrisüsteemi **tõhus arendamine ja rakendamine**.

Komisjon on kindlal seisukohal, et paralleelselt teabevahetuse arenguga on hädavajalik arendada edasi ka **andmekaitset** politsei ja õiguslase koostöö vallas. Komisjon arvab, et eelnevalt nimetatud algatustele peaksid järgnema õiguslikult siduvad andmekaitset käsitlevad õigusaktid, mis tagaksid isikuandmete kaitse kõrge taseme kõigis liikmesriikides. Komisjon kahetseb, et tema 2005. aasta oktoobris esitatud ettepanekuga seoses ei ole toimunud mingit arengut ja on arvamusel, et selle ettepaneku kiire vastuvõtmine nõukogu poolt on vältimatu.

## **2.7. Võitlus terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu, sealhulgas Eurooli tulevik**

Lähiaastatel kujutavad terrorism ja organiseeritud kuritegevus endast **püsivat ohtu**. Demonstreerides oma ainulaadset võimet juhtida ja arendada Euroopa poliitikat, tuleb liidul jääda eriti valvsaks, soetades teadmisi ja lähikontakte kõigi asjaomaste pooltega ning aidates liikmesriike ning õiguskaitseorganeid ja õigusasutusi nende igapäevases võitluses nimetatud ohtude vastu.

Kuna **operatiivkoostöö** ja **vastastikune usaldus** liikmesriikide vahel kasvavad, leiab komisjon, et on aeg töötada välja **sisejulgeolekustrateegia**, mis peaks tuginema jätkuval institutsioonidevahelisel koostööl terrorismivastase võitluse ja esmatähtsa infrastruktuuri kaitsmise valdkonnas.

Ette on nähtud järgmised tegevused:

- Varsti esitab komisjon ettepaneku **esmatähtsa infrastruktuuri kaitsmise** programmi kohta, toetudes 2005. aastal toimunud arvukatele konsultatsioonidele. Käesoleva aasta teises pooles, pärast seda, kui selguvad **esmatähtsa infrastruktuuri hoiatusteabe võrgustiku** teostatavusuuringu esialgsed tulemused, esitab komisjon ettepaneku seda küsimust käsitleva nõukogu otsuse kohta.

---

<sup>7</sup> Haagi programmi teabe kättesaadavuse põhimõtte kohaselt on õiguskorra tagamiseks vajaliku teabe avaldamine teise liikmesriigi ametiasutusele seotud teatavate tingimustega.



- Komisjon kaalub nõukogu terrorismi käsitleva raamotsuse muutmist, et täiustada terrorismile **õhutamise** määratlust ning muuta **pommivalmistamisõpetuste** levitamine karistatavaks.
- Käesoleva aasta lõpuks kavatakse komisjon esitada teatise **bioterrorismi** kohta.

### 2.7.1. Europoli tulevik

**Europoli** eesmärk on suurendada liikmesriikide õiguskaitseorganite tõhusust ja koostööd terrorismi- ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses, parandades teabevahetust liikmesriikide vahel ning seda teavet kogudes ja analüüsid. Europoli lisandväärtus seisneb selles, et ta suudab toetada juurdlust kõrge kvaliteetse kriminaalluure analüüsi kaudu.

Komisjoni arvates vajab Europol **paindlikumat õiguslikku alust**, kuna see tagab, et poliitilisi otsuseid tema toimimise tõhustamiseks saab rakendada asjatult viivitamata. Samuti aitab see parandada Euroopa Parlamendi järelevalvet ja kontrolli Europoli tegevuse üle, et suurendada **läbipaistvust ning demokraatlikku vastutust, tagades** samas operatiivteabe ja töömeetodite **konfidentsiaalsuse**.

Ette on nähtud järgmine tegevus:

- Komisjon kaalub nõukogu otsuse ettepaneku esitamist, millega **asendataks** olemasolev Europoli konventsioon, et suurendada tema toimimise tõhusust.

## 2.8. Finantsperspektiivid vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas

Üks peamisi eeltingimusi Haagi programmis määratud poliitiliste eesmärkide saavutamiseks on leida selleks **piisavad rahalised vahendid**. Hiljuti sõlmitud finantsperspektiivide leping on nimetatud vajadust tunnistanud, määrates vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud poliitika elluviimiseks **rohkem rahalisi vahendeid**. Uued finantsraamistiku programmid lastakse käiku 2007. aastal. Need mängivad liidu ja liikmesriikide abistamisel strateegilist rolli.

Suurenenud rahaline toetus ühenduse eelarvest toetab **kollektiivsete kohustuste õiglast jaotumist** sisepiirideta alal varjupaiga, sisserände, piiri- ning operatiivkoostöö (eeskätt ühispatrullide ja ühiste tagasilendude osas) küsimustes. ELi rahastamine soodustab ühiste lähenemisviiside teket võitluses terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu ning õigusel rajaneva ala säilitamisel. Liikmesriike kutsutakse üles täielikult ära kasutama potentsiaali, mille kindlustab uus finantsraamistik, esitades edasipüüdlikke ning täpseid ettepanekuid projektideks, mis demonstreerivad ELi tasandi tegevuse lisandväärtust.

## 2.9. Vabaduse, turvalisuse ja õiguse väline mõõde

2005. aasta detsembris kinnitas justiits- ja siseküsimuste nõukogu esimese vabaduse, turvalisuse ja õiguse välise mõõtme strateegia<sup>8</sup>. **Strateegias** sätestati mitu temaatilist prioriteeti ning nende täitmise mehhanismid. Hetkel tegeleb komisjon strateegia **võtmegurite rakendamisega**: näiteks vabaduse, turvalisuse ja õiguse ühisruumi loomine Venemaaga, läbivaadatud justiits- ja siseküsimuste tegevuskava Ukrainaga ja Euroopa

<sup>8</sup> "JSK välise mõõtme strateegia: üleilmne vabadus, turvalisus ja õigus", komisjoni 12. oktoobri 2005. aasta teatise põhjal KOM(2005) 491.

naabruspoliitika tegevuskavad koostöös teiste riikidega ning olulise tähtsusega on ka pidevalt **süvenev koostöö USAga**.

Edu saavutamine **õigusriigi loomisel** koostöös kolmandate riikidega on **aeganõudev**. Seetõttu peaksid komisjon ja liikmesriigid keskenduma pigem ELi strateegia **rakendamisele kui selle uuendamisele või ajakohastamisele**. Teemaatilised ja geograafilised prioriteedid on selgelt sätestatud ning nüüd tuleks tulemuste saavutamiseks antud strateegia **tõhusalt kohaldada**. Vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas on võimalik edu saavutada ainult siis, kui **aktiivse panuse** annavad nii liikmesriigid kui ka komisjon, tehes koostööd ja ühiseid jõupingutusi. Sellise koostöö väärtuslikkust näitlikustab tegevusele suunatud plaanide väljatöötamine vastavalt Lääne-Balkani ja Afganistanist pärit narkootikumide küsimuste lahendamiseks. 2005. aasta lõpus alustatud tööle tuginedes koostab komisjon 2006. aasta detsembriks **eduaruande**, kus võetakse lühidalt kokku strateegia kohaldamine. Muud olulised õigusaktid vabaduse, turvalisuse ja õiguse välise mõõtme valdkonnas on tagasisivõtulepingud ja viisa väljastamist hõlbustavad lepingud, mis on tänaseks sõlmitud ELi olulisemate partnerriikidega, nt Venemaaga. Komisjon jätkab tööd nimetatud valdkonnas.

## **2.10. Vabadust, turvalisust ja õigust reguleeriva poliitika rakendamine ja hindamine**

Võttes arvesse **volitusi**, mis on komisjonile antud Haagi programmi ja selle tegevuskavaga, olemasolevate seire- ja hindamismehhanismide **killustatud olukorda** ning vajadust edastada poliitika rakendamist ja tulemusi käsitlevat **ulatuslikku teavet** kõigile sidusrühmadele, leiab komisjon, et **kätte on jõudnud aeg** alustada tööd **sidusa ja tervikliku** ELi vabadust, turvalisust ja õigust reguleeriva poliitika **hindamismehhanismi** loomiseks, mis tuleks läbi viia liikmesriikide ja ELi institutsioonide **koostöös**.

Selline mehhanism, mis sisaldab iga-aastast poliitika **rakendamise järelevalvet**<sup>9</sup> ja **tulemushinnangut**, esitatakse samaaegses teatises “ELi vabadust, turvalisust ja õigust reguleeriva poliitika hindamine”.

## **3. OTSUSTAMISPROTSESSI PARANDAMINE VABADUSE, TURVALISUSE JA ÕIGUSE VALDKONNAS**

### **3.1. Korduvad raskused vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas**

Vastavalt plaani D (demokraatia, dialoog ja debatt) raames peetud aruteludele ning avaliku arvamuse uuringutele on vabadust, turvalisust ja õigust reguleeriv poliitika **meie kaaskodanikele äärmiselt oluline**. Euroopa kodanikud tahavad, et ELi tegevus oleks tõhusam, eeskätt võitluses organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu, kuid ka rändevoogude haldamisel ning välispiiride valvamisel.

Sellest hoolimata on edusammud aeglased ning vabaduse, turvalisuse ja õiguse poliitika arendamisel ELi tasandil kohtab **korduvaid probleeme**, mille tulemuseks on arvukad takistused. Esimene iga-aastane Haagi programmi järelemeede, mis on esitatud teises samaaegses teatises, tõestab, et nimetatud probleemid kerkivad peamiselt **otsustamisprotsessi** spetsiifika tõttu.

---

<sup>9</sup> Nagu üksikasjalikult esitatud teatises "Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus: Haagi programmi rakendamise aruanne 2005", mis esitatakse samaaegselt käesoleva teatisega.

Otsused **politsei ja kohtuorganite koostöö kohta**, eeskätt **kriminaalasjades**, vajavad ikka veel kõikide liikmesriikide ühehäälsel nõusolekul. Nende küsimustega tegeletakse vastavalt **spetsiaalsele raamistikule** (Euroopa Liidu lepingu VI jaotis), mis kohaldab nn **“kolmanda samba” meetodit**, mida iseloomustavad:

- **eriõigusaktid** (ühised seisukohad, raamotsused, otsused ja konventsioonid), mis muudavad selle rakendamise veelgi keerulisemaks;
- Euroopa Parlamendi ebapiisavad volitused **õigusloomeprotsessis**;
- **ühehäälsuse** kasutamine, mistõttu sõlmitakse kokkulepped sageli madalaima ühise nimetaja alusel;
- jagatud algatusõigus kõigi 25 liikmesriigi vahel, mis pole soodne ei tõelise “Euroopa mõõtme” vaatepunktist ega ka liikmesriikide seadusandlike algatuste selgituskohustuse seisukohast, kuna neid ei esitata eelneva mõjuhinnangu saamiseks;
- Euroopa Kohtu **piiratud roll** (rikkumise puhul algatatavate menetluste ja eelotsuste väljaarvamine liikmesriikide nõusolekul – millega on siiani nõustunud 14 liikmeriiki 25st – ning võimalus piirduda kõrgeima riikliku pädevusega);
- ametlike rikkumismenetluste vähesus, et tagada nõuetekohane ülevõtmine ja rakendamine.

Tegelikult on nõukogu hiljutised arutelud näidanud, et osutub väga raskeks selliste valdkondade arendamine ELis, nagu **vastastikune tunnustamine kriminaalasjades ja politseikoostöö**.

Eelmise aasta juunis jõudis justitiis- ja siseküsimuste nõukogu pärast pikki läbirääkimisi ja väikseima ühise nimetaja põhjal lõpuks kokkuleppele komisjoni ettepanekus osas, mis käsitleb **Euroopa tõendikogumismäärust**, mis ei ole rahuldav tulemus mitte ainult komisjoni, vaid ka enamuse liikmesriikide jaoks ja mil on **halb mõju** vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamisele, mis Tampere ja Haagi programmide kohaselt on liidu poliitika nurgakivi õiguslase koostöö valdkonnas.

Samuti ei saavutatud viimase kolme aasta jooksul edu **menetlusõiguse** põhiliste miinimumnõuete alal, mida kohaldatakse terves ELis, nagu näiteks vahistamise korral õigust tõlgile. Samuti on täielikult takerdunud ja olnud peatatud juba pea kaks aastat arutelud samamoodi üleeuroopalise, **rassismi ja ksenofoobiaga** seonduvate rikkumiste kindlaksmääramist ja hukkamõistmist sätestava teksti üle, kuigi hiljuti on antud märku sellest, et neid arutelusid võidakse uuesti jätkata.

Lisaks pole edu ka aruteludel, mis käsitlevad komisjoni ettepanekut kuritegude **piiriülese uurimise ja nende eest vastutuselevõtmise** täiendava lubamise kohta.

Korduvad probleemid on märgatavad ka ühenduse õigustikuga seotud vabaduse, turvalisuse ja õiguse poliitika (Euroopa põhiseaduse lepingu IV jaotis) puhul, mis sisaldab spetsiifilisi seoses Euroopa Kohtu pädevusega **eelotsuste** osas (EÜ lepingu artikkel 68) ning kus **seadusliku rände ja perekonnaõiguse** üle otsustatakse endiselt ühehäälsuse alusel. Näiteks olid ühehäälsuse eeskirja tõttu edutud **seadusliku rände** alased arutelud, mis käsitlesid

komisjoni 2001. aasta direktiivi ettepanekut kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja seal viibimise kohta tööhõive eesmärgil. Komisjon on hiljuti taasalustanud selle teema käsitlemist rohelise raamatu kaudu ja sellel põhineva 2005. aasta detsembris esitatud tegevuskava kaudu, kuid praegu on raske ennustada, kuhu nimetatud arutelu viib, kui kõnealuses valdkonnas kehtib endiselt ühehäälsuse eeskiri.

Võttes arvesse **Euroopa Kohtu volitusi**, valitseb oht, et suure tähtsusega ja tundlikud teemad, nagu õiguskaitse ja varjupaiga kättesaadavus ei saa terves Euroopas samasuguse kohtuliku kontrolli või ühtse kohaldamise osaliseks.

### 3.2. Kehtivate raskuste lahendamine: “sillaklauslid”

Komisjoni arvates on Haagi programmi rakendamise esimene läbivaatamine sobiv hetk **taaselustada ja stimuleerida arutelusid** teemal, kuidas **paremini kujundada ELi otsustamisprotsesse** ning kuidas tõhusamalt hinnata ja rakendada vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna õigusakte. Selle saavutamiseks tuleb **nii hästi kui võimalik ära kasutada võimalused, mida pakuvad kehtivad lepingud.**

Komisjon on seisukohal, et kehtivate lepingute täielik rakendamine võimaldab edaspidi suuremat **tõhusust ja ühtsust** valdkondades, kus meie kodanikud, kes soovivad **suuremat kaitstust ja turvalisust**, nagu kinnitasid hiljutised Eurobaromeetri tulemused, tunnustavad ja selgesõnaliselt nõuavad tegevuse **lisandväärtust** ELi tasandil.

Lisaks, nagu komisjon arvas 10. mai 2006. aasta teatises, seab kehtivate lepingute maksimaalne kasutamine paika tingimused, mis on vajalikud selleks, et saavutada Haagi programmi **edasipüüdlilikud eesmärgid** ning võimaldada nende **täielik rakendamine**. Kehtivad lepingud sätestavad võimaluse lahendada peatükis 3.1 nimetatud probleemid nn “**sillaklauslite**” abil, mis on ette nähtud Euroopa Liidu lepingu artiklis 42 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõike 2 teises taandes:

Euroopa Liidu lepingu artikkel 42 sätestab komisjoni (või liikmesriigi) õiguse algatada ettepanek, et meetmed Euroopa Liidu lepingu artiklis 29 osutatud valdkondades (**võitlus terrorismi ja kuritegevuse vastu kriminaalasjade ja õiguskaitse valdkonnas võetavate meetmete kaudu**) kuuluvad Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotise reguleerimisalasse ning alluvad samale institutsioonilisele raamistikule nagu muu ühenduse õigustikuga seotud vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna poliitika. Otsuse kasutada Euroopa Liidu lepingu artiklit 42 peab nõukogu võtma vastu **ühehäälselt**, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga, ning see peab vastama **liikmesriikide põhiseadusest tulenevatele nõuetele**.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõike 2 teine taane lubab nõukogul pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga teha ühehäälselt otsuse, reguleerida **seaduslikku rännet kaasotsustamismenetlusega**, tagades seega nõuetekohase demokraatliku kontrolli Euroopa Parlamendi poolt.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõike 2 teine taane isegi nõuab, et nõukogu **võtaks** pärast konsulteerimist Euroopa parlamendiga ühehäälselt **vastu Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 68 sätteid, mis on seotud Euroopa Kohtu volitustega**. see **tuleks teostada otsustades**, et Euroopa Kohtu **eelotsuste tegemise pädevus** ühenduse õigustikuga

seotud vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna poliitika raames on kooskõlas pädevusega, mis on sätestatud muu EÜ poliitika raames, tagades nii Euroopa Kohtu tugevdatud rolli<sup>10</sup>.

Komisjon usub, et **sillaklauslid** kujutavad endast asjakohast vahendit liidu ja liikmesriikide jaoks, et saavutada edasipüüdlikku eesmärki, milleks on vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna otsustamisprotsessi parem kujundamine.

Sillaklauslite kohaldamise tõeline lisandväärtus avalduks siis, kui **“ühenduse” meetodit** kohaldatakse vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna poliitikale, kuna see tagab **suurema tõhususe, rohkem läbipaistvust ning rohkem vastutusvõimet**. Parim näide illustreerimaks “ühenduse” meetodi eeliseid on Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt hiljuti vastu võetud komisjoni ettepanek direktiivi kohta, mis käsitleb sideandmete säilitamist – kokkulepe saavutati juba kolm kuud pärast komisjoni ettepanekut.

„Ühenduse” meetodi kohaldamise teel on võimalik saavutada järgmisi eeliseid:

- õigusmenetluste tõhususe, läbipaistvuse ja vastutusvõimelisuse suurendamine,
- **ühenduse õigusaktide** üldistamine (kehtivatel lepingutel põhinevad määrused, direktiivid ja otsused),
- ELi kodanikele õigusliku **kaasotsustusõiguse** andmine demokraatlikult valitud esindajate kaudu Euroopa Parlamendis,
- õigusloomeettepanekute „Euroopa mõõtme“ kindlustamine komisjoni algatusõiguse kaudu ja tõhusate mõju hindamise vahendite kasutamise teel,
- nii konsensuse kui ka kõrgetasemeliste saavutuste pooldamine **kvalifitseeritud häälteenamuse** kaudu,
- nõuetekohase kohtudialoogi tagamine riiklike kohtutega **eelotsuste tegemise mehhanismi** kaudu ning liikmesriikide rakendamise järelevalve **rikkumismenetluse** kaudu.

Lisaks oleks sillaklauslite kasutamine politsei ja õiguslase koostöö vallas kindlasti oluline, tegelemaks esimese ja kolmanda samba vahelise piiritlemise küsimusega, mis pole kaugeltki hüpoteetiline, nagu Euroopa Kohtu **hiljutised otsused (keskkonnavastaste kuritegude ja reisijateregistri** kohta) seda selgelt näitavad. Nende küsimustega tegelemine **ühises õigusraamistikus** lisaks igal juhul õiguskindlust ja tõhusust.

Euroopa Liidu lepingu artikkel 42 võimaldab teatud **paindlikkust**, eelkõige seoses Euroopa Liidu lepingu VI jaotisest üleviidavatele valdkondadele kohaldatavate asjakohaste hääletamistingimuste määratlusega. Komisjon on seisukohal, et liikmesriikides ja ELi institutsioonides tuleks alustada mõtiskelu ning arutelu eesmärgiga artikkel 42 pakutavad **võimalused parimal viisil ära kasutada**.

---

<sup>10</sup> Kuna hoolimata üleminekuperioodi aegumisest 1. mail 2004 ei ole nõukogu veel alustanud tööd täitmaks kohustust võtta vastu Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 68 sätteid, adresseerib komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule samaaegselt käesoleva teatisega ka eraldi teatise nimetatud teemal.

#### 4. JÄRELDUSED

Euroopa kodanikud nõuavad, et EL võtaks vajalikke meetmeid, et muuta Euroopa turvalisemaks elukohaks. Liit peab olema võimeline reageerima kiiresti, tagades samas, et Euroopa kodanikud võiksid kasutada oma isikuvabadusi.

Liit ja liikmesriigid peavad sellele väljakutsele reageerima ühiselt, kuna terrorism ja organiseeritud kuritegevus ei austa piire ega korda. Haagi programmi rakendamine ja edasiarendamine on ühine eesmärk, mis nõuab tõhusaid otsustamisprotsesse ning selgeid poliitilisi prioriteete.

Järgmiste sammude planeerimine **Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse alase lõimumise arendamiseks** ning **otsustamismenetluste ühtlustamine** peaksid toimuma samaaegselt. Komisjon on seisukohal, et ta esindab ainsat jätkusuutlikku võimalust selles poliitikavaldkonnas edu saavutamiseks.

Tuginedes Haagi programmi rakendamise olukorra hinnangule, kavatseb komisjon **käivitada partnerluses** teiste ELi institutsioonide ja liikmesriikidega **arutelu** selle üle, kuidas esitada tegevuskava viisil, mis vastaks ELi kodanike ootustele ja tähistaks vabaduse, turvalisuse ja õiguse ala toimimist.

Vastavalt Soome eesistujariigiks olemise ajal toimuvate kehtivate lepingute eeliste kasutamist käsitlevate **mõtiskelude ja arutelude tulemustele on komisjon valmis tegema algatusi** Euroopa Liidu lepingu artikli 42 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõike 2 teise taande<sup>11</sup> kohaselt.

---

<sup>11</sup> Piiramata erialgatust, mis on tehtud joonealuses märkuses 6 viidatud komisjoni teatises.