



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 28.6.2006
KOM(2006) 333 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Aruanne 2005. aasta Haagi programmi rakendamise kohta

{SEK(2006) 813}

{SEK (2006) 814}

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

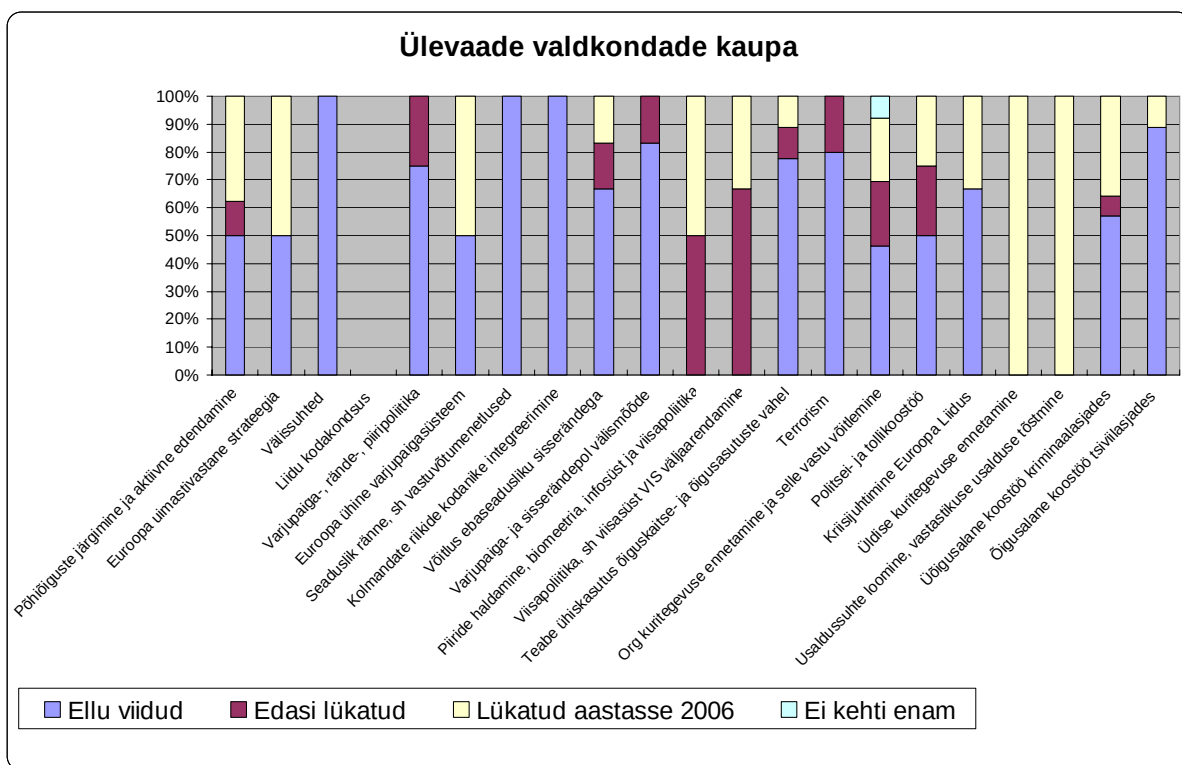
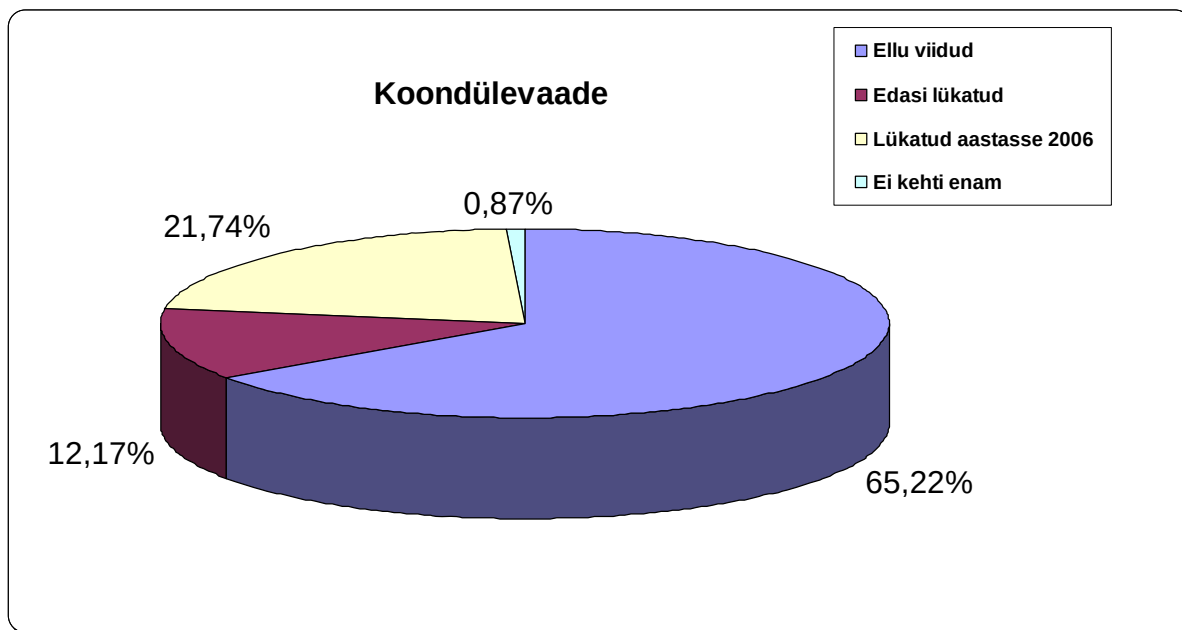
Aruanne 2005. aasta Haagi programmi rakendamise kohta

1. Käesolev komisjoni teatis on koostatud vastuseks nõukogu üleskutsele esitada igal aastal aruanne Haagi programmi ja tegevuskava rakendamise kohta (tulemustabel)¹ ning on 2005. aasta kohta esimene sellelaadne. Valitud meetodit kasutatakse ka järgmise nelja aasta-aruande koostamisel.
2. Nagu Tampere programmi käsitleva tulemustabeli puhul, on ka siin esmaülesanne jälgida, kas Haagi programmis ette nähtud meetmed, sealhulgas Haagi tegevuskava täiendavas uimastitevastases tegevuskavas, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välispoliitilist mõõdet hõlmavas strateegias ning terrorismivastase võitluse tegevuskavas ette nähtud meetmed on võetud vastu vastavalt kehtestatud ajakavale. Käesolevas teatises vaadatakse seega läbi kõik 2005. aastaks ette nähtud meetmed. 2006. aastaks ja hilisemaks ajaks kavandatud meetmeid hinnatakse tulevastes aasta-aruannetes (esimene osa ja 1. lisa).
3. Lisaks meetmete vastuvõtmise järelevalvele käsitletakse käesolevas aruandes esmakordselt vabaduse, turvalisuse ja õiguse alaga seotud poliitikavaldkondade meetmete rakendamist riikide tasandil (teine osa ja 2. lisa).

1. HAAGI PROGRAMMIS 2005. AASTAKS ETTE NÄHTUD MEETMED

4. Lisas toodud tabelis 1 antakse ülevaade Haagi tegevuskavas 2005. aastaks või korrapärases/pidevas vormis võtmiseks ette nähtud meetmetest. Alljärgnevates tabelites esitatud kokkuvõte on üldiselt positiivne, kuigi kõik valdkonnad ei ole olnud ühtemoodi edukad.

¹ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus (ELT C 53, 3.3.2005, lk 1) ning nõukogu ja komisjoni tegevuskava vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamist Euroopa Liidus käsitleva Haagi programmi rakendamiseks (ELT C 198, 12.8.2005, lk 1).



1.1. Üldsuundumused

1.1.1. Põhiõiguste järgimine ja aktiivne kaitse

5. Selle valdkonna tulemused on üldjoontes rahuldavad. Suurem osa 2005. aastaks ette nähtud meetmetest on ellu viidud või elluviimisel 2006. aastal, välja arvatud ettepanek ELi ühinemiseks inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mille eelduseks on põhiseaduse jõustumine. 2007.–2013. aasta finantsraamistiku

üldkokkuleppega seotud ettepanekud võttis komisjon vastu vastavalt kavandatule² ning nende jälgimine sõltub üldkokkuleppe arengust.

6. Komisjoni ettepanek Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskuse volituste pikendamise ja Euroopa Liidu **Põhiõiguste Ameti** loomise kohta on Haagi programmi raames oluline ja esmatähtis saavutus.
7. **Laste õiguste kaitset käsitleva teatise** vastuvõtmine lükkus 2006. aasta juulisse. See oli tingitud intensiivsest ettevalmistustööst ja soovist võtta optimaalselt arvesse eri huvisid.
8. **Andmekaitse** valdkonnas täiendab kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames komisjoni esitatud raamotsuse ettepanek olemasolevat õiguslikku raamistikku. Raamotsus on hädavajalik kõrvalmeede ettepanekutele, mille eesmärk on rakendada teabe kättesaadavuse põhimõtet ja parandada liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist piiriülest teabevahetust.

1.1.2. Euroopa uimastivastane strateegia

9. Haagi tegevuskava kohaselt võttis Euroopa Liit detsembris 2004 vastu **uimastivastase strateegia 2005–2012** ning juunis 2005 **Euroopa Liidu uimastivastase tegevuskava (2005–2008)**, milles kehtestati kõikide osaliste jaoks prioriteedid, nende täitmise ajakava ning umbes 80 meetme hindamiseks vahendid ja konkreetsed näitajad. Tegevuskava kohaselt teostab järelevalvet ja hindamist komisjon koos Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse ja Europoliga. Esimene aasta-aruanne tegevuskava elluviimise kohta esitatakse 2006. aasta sügisel.

1.1.3. Välissuhted

10. Vastavalt tegevuskavas kehtestatud ajakavale võttis komisjon detsembris 2005 vastu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala **välismõõtmise strateegia**, eelkõige eesmärgiga edendada väljaspool Euroopa Liitu õigusriigi põhimõtet, stabiilsust ja turvalisust.

1.2. Vabaduse tugevdamine

1.2.1. Liidu kodakondsus

11. Siin keskendub Haagi programm esmajoones direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) rakendamisele. Kuna selle direktiivi ülevõtmistähtaeg alles möödus, toimub hindamine hiljem.
12. **Aruanded** pensionäride, õpilaste ja tööga hõivamata isikute elukohaõigusi ning Euroopa Parlamendi valimisel osalemist käsitlevate **direktiivide kohaldamise kohta** on lõpetamisel.

² Järgmised eriprogrammide ettepanekud: „Kodakondsus ja põhiõigused“, „Vägivallavastane võitlus (Daphne)“, ja „Uimastiennetus ja teavitustegevus“.

1.2.2. Varjupaiga-, sisserände- ja piiripoliitika

13. Et parandada liikmesriikide sellealaste tegevussuundade koordineerimist ning suurendada liikmesriikide ning komisjoni vahelist koostööd ning teabevahetust, esitas komisjon **ettepaneku** varjupaiga- ja sisserände valdkonnas **liikmesriikide poolt võetavatest meetmetest vastastikku teatamise menetluse kehtestamise kohta**.
14. Märkimisväärseid edusamme on tehtud sellises ülimalt olulises valdkonnas nagu teabe kogumine rände kui nähtuse paremaks analüüsimiseks. 28. novembril 2005 võttis komisjon vastu **roheline raamatu Euroopa rändevõrgustiku tuleviku kohta**, eesmärgiga koguda huvitatud isikute arvamusi, ning koostas määruse ettepaneku rännet ja rahvusvahelist kaitset käsitleva **ühenduse statistika** kohta, mis on praegu arutusel.

1.2.3. Euroopa ühine varjupaigasüsteem

15. Siin on tulemused erinevad.
16. **Liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõudeid käsitleva direktiivi** vastuvõtmine 1. detsembril 2005 – pärast rohkem kui nelja aasta pikkust diskussiooni, tähistas varjupaigapoliitika väljaarendamise esimese etapi lõpulejõudmist. Tulevikus selliste meetmete vastuvõtmisel enam ühehäälsusnõuet põhimõtteliselt ei rakendata, vaid toimitakse vastavalt EÜ asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetlusele³.
17. Komisjon alustas esimese etapi vahendite hindamise järelevalvet, kuid pidi lükkama rahvusvahelise kaitse all olevate isikute pikaajalist elamisluba käsitleva ettepaneku 2006. aastasse seoses Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapiga. Ka esitas komisjon 2006. aasta alguses teatise liikmesriikide vaheliseks koostööks vajaliku struktuuri loomise kohta.
18. **Euroopa Pagulaste Fondi** (ERF I) hindamist 2005. aastal teostada ei saanud ning see tuli lükata 2006. aastasse.

1.2.4. Seaduslik sisseränne, sealhulgas vastuvõtumenetlused

19. 2005. aasta ajakavast peeti täielikult kinni.
20. **Majandusrände roheline raamatu** kohta toimunud avaliku arutelu tulemuste põhjal esitas komisjon detsembris 2005 **seaduslikku sisserännet käsitleva tegevuskava**, mis sisaldab rida praktilisi ja õiguslikke meetmeid, mida tuleks viia ellu aastatel 2006–2009. Meetmed hõlmavad elamisloa saamise ja vastuvõtutingimusi, teabelevi ja -vahetust, integratsioonimeetmeid ning meetmeid, mis tuleks välja töötada koostöös päritoluriikidega.

³ Vastavalt artikli 67 lõike 5 esimesele taandele, milles nähakse ette sellele menetlusele üleminek pärast esimest etappi. Muu hulgas võimaldab nõukogu 22. detsembri 2004. aasta otsuse vastuvõtmine, mis näeb ette asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamist kõnealuse asutamislepingu kolmanda osa IV jaotisega hõlmatud teatavate valdkondade suhtes vastavalt Haagi programmi nõudmistele, hakata põhimõtteliselt kogu varjupaiga-, sisserände ja piiripoliitika, välja arvatud seadusliku sisserände suhtes, kohaldama artiklis 251 ette nähtud vastuvõtmiskorda.

1.2.5. Kolmandate riikide kodanike integreerimine

21. 1. septembril 2005 vastu võetud teatises „Ühine integratsioonikava. **Raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus**“ sätestatakse ühised aluspõhimõtted, et tagada sidus Euroopa integratsiooniraamistik⁴. 2005. aasta detsembris justiits- ja siseküsimuste nõukogus kinnitatud raamistik võetakse aluseks ELi tulevastele algatustele.

1.2.6. Võitlus ebaseadusliku sisserändega

22. Partnerluse sisseseadmiseks kolmandate riikidega võttis komisjon septembris 2005 vastu otsuse aruandevormi kohta, mida tuleb kasutada ülevaate andmisel sisserände kontaktametnike tegevusest ja vastuvõturiikide olukorrast seoses ebaseadusliku sisserändega. See aitab oluliselt kaasa sisserände kontaktametnike võrgustike haldamisele asjaomastes kolmandates riikides.
23. Aastaks 2005 ette nähtud **aasta-aruanne ühise poliitika kohta ebaseadusliku rände valdkonnas** esitatakse lõpuks 2006. aasta suvel komisjoni selle valdkonna prioriteete käsitleva teatise lisana.
24. Liikmesriikide migratsiooniteenistuste jaoks loodud turvaline veebipõhine teabevõrk (**ICONET**) on oluline haldusvahend. Selle täielikuks töölerakendamiseks korraldab komisjon liikmesriikide kontaktametnikele koolitusi ja teeb nende hulgas teavitustööd.
25. Kõik ühistel normidel ja tihedal koostööl ning vastastikusel tehnilisel abil põhineva tõhusa välja- ja tagasisaatmispoliitika väljatöötamiseks kavandatud meetmed viidi ellu. Komisjon esitas **ettepaneku võtta vastu õigusakt tagasisaatmismenetluste kohta**. Alustati **ettevalmistusi finantsabi andmiseks** tagasipöördumise korraldamiseks.
26. Pärast Aomeni, Hong Kongi ja Sri Lankaga sõlmitud tagasivõtulepingute jõustumist lõpetati 2005. aasta oktoobris läbirääkimised Venemaaga ja 2005. aasta novembris ELi poolt Albaaniaga. Ukraina, Türgi, Maroko ja Pakistaniga läbirääkimised veel käivad.

1.2.7. Varjupaiga- ja sisserändepoliitika välismõõde

27. 2005. aastal tehti selles valdkonnas märkimisväärsed edusamme.
28. **Koostöö raames kolmandate riikidega sisserände- ja varjupaigasüsteemi juhtimisel** on Euroopa Liit teinud otsuseid edasise tegevuse kohta rände haldamises koos kolmandate riikidega ja välissuhetes. Komisjoni ettepanekute põhjal võttis 2005. aasta detsembris kogunenud Euroopa Ülemkogu vastu ambitsioonika tegevuskava liikmesriikide ning Aafrika ja Vahemere riikide vahelise koostöö tugevdamiseks ning kutsus komisjoni üles neid esmatähtsaid meetmeid koos liikmesriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega koordineerima. Sellest peab komisjon teavitama 2006. aasta lõpus kogunevat Euroopa Ülemkogu.

⁴ Näiteks: põhiõiguste edendamine, diskrimineerimise vastane võitlus ja võrdsed võimalused, mille kohta on EL-is olemas kindel õiguslik raamistik.

29. Komisjon tegi ettepaneku ELi **piirkondlike kaitseprogrammide** raamistiku väljaarendamise kohta ning liikmesriigid võtsid selle positiivselt vastu. Pilootprogrammide algatamine Tansaania ja uutes iseseisvunud riikides tuli AENEASE programmi konkursikutse avaldamise ajakava tõttu lükata siiski edasi 2006. aastasse.

1.2.8. Piiride haldamine, biomeetria, infosüsteemid ja viisapoliitika

30. Ka siin on tehtud märkimisväärseid edusamme.
31. Pidades silmas isikute kontrolli kaotamist sisepiiridel ja oodates Schengeni infosüsteemist (SIS II) sõltumatute õigusaktide kohaldamise hindamist uutes liikmesriikides, mis on ette nähtud aastaks 2006, esitas komisjon vastavalt kehtestatud ajakavale **ettepaneku Schengeni infosüsteemiga (SIS II) seotud õigusaktide kohta**.
32. Mis puutub välispiiride haldamisse pärast välispiiride agentuuri (FRONTEX) loomist 1. mail 2005, ei ole agentuuri töö hindamise järgseid uusi ettepanekuid oodata enne 2007. aastat. Siiski on komisjon kinnitanud oma soovi esitada ettepanek **riiklike ekspertide tööühmade loomiseks**, kes oleks võimelised osutama vastava taotluse teinud liikmesriikidele välispiiride kontrolli ja valve alast tehnilist ja operatiivabi.
33. Alates 22. detsembrist 2004 **kohaldab Schengeni acquis'd (SIS) osaliselt Ühendkuningriik**. Kui nimetatud liikmesriigis on vajalikud tehnilised kohandamised lõpule viidud, võtab nõukogu vastu otsuse Schengeni *acquis'* osalise rakendamise kohta Ühendkuningriigis.
34. SIS II, viisainfosüsteemi (VIS) ja EURODACi koostalitlusvõimet käsitleva komisjoni teatise vastuvõtmine 24. novembril 2005 on oluline samm ühise lähenemisviisi ja tasakaalustatud lahenduste suunas **biomeetriliste andmete ja näitajate** küsimuses Euroopa Liidus. Detsembris võeti ettevalmistustöö raames vastu ka otsused edasise tegevuse kohta riikide ID-kaartide miinimumnõuete kehtestamiseks. Biomeetriliste andmete taotlemise tingimusi ja menetlust käsitlevate üldiste konsulaarjuhiste muutmise ettepanekut ei saanud see-eest esitada enne kui 2006. aastal, kuna arutelud vajalike eeltingimuste üle alles kestavad.

1.2.9. Viisapoliitika, sealhulgas viisasüsteemi (VIS) väljaarendamine

35. Teatavate Haagi programmis kehtestatud esmatähtsate meetmete vastuvõtmine tuli lükata või lükatakse 2006. aastasse.
36. Näitena võib tuua komisjoni ettepaneku vajalike muudatuste tegemiseks, et parandada viisapoliitikat ja luua ühised viisataotluskeskused, või viisaõigusi käsitlevate üldiste konsulaarjuhiste muutmise ettepaneku.
37. Tänu komisjoni ettepanekule toimus siiski edasiminekuid **transiidi** alal ning kohaliku **piiriliiklus süsteemi kohta**, mille suhtes saavutati 2006. aasta veebruaris esimesel lugemisel poliitiline kokkulepe.

1.3. Turvalisuse tugevdamine

1.3.1. *Terrorism: teabe ühiskasutus õiguskaitse- ja õigusasutuste vahel, hoides samal ajal eraelu puutumatuse ja turvalisuse huvid tasakaalus*

38. Pärast Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel esimesel lugemisel saavutatud kokkulepet võeti 21. veebruaril 2006 vastu **direktiiv, mis käsitleb** üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutamisel kogutud või töödeldud **andmete säilitamist** ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EU. See toimus vaid viis kuud pärast komisjoni ettepaneku esitamist., . Seda võib pidada Euroopa Liidu poliitilise tahte edu märgiks institutsioonidevahelises suhtluses.
39. Ka **teabe kättesaadavuse põhimõtte rakendamise** raames täideti enamuse 2005. aastaks ette nähtud meetmetest. Komisjon esitas ettepaneku õiguskaitsealase teabe kättesaadavuse põhimõtte rakendamise kohta ning samaaegselt ettepaneku piisava kaitse ja mõjusate õiguskaitsevahendite tagamise kohta isikuandmete edastamisel kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalse koostöö raames, mida on juba mainitud⁵. Kuna kättesaadavuse põhimõtte kohta esitati *üldettepanek*, lükati DNAd käsitleva ettepaneku vastuvõtmine 2006. aastasse. 2005. aasta detsembris sõlmiti Rootsi algatusel kokkulepe liikmesriikide õigusasutuste vahelise teabe- ja andmevahetuse lihtsustamise kohta. Komisjon on esitanud ettepaneku, millega antakse õigusasutustele juurdepääs viisasisüsteemile VIS.
40. **Lennureisijate isikuandmete vahetamise (PNR) valdkonnas võttis komisjon** 16. juunil 2006 vastu kaks algatust, mille eemärk on luua õiguslikult vastuvõetav raamistik lennureisijate isikuandmete edastamiseks Ameerika Ühendriikidele. Nimetatud algatused on Euroopa esimesed meetmed Ameerika Ühendriikidega sõlmitud lepingu õigusliku aluse korrigeerimiseks, kuna Euroopa Kohus tühistas lepingu 30. mail 2006.
41. **Tervikliku lähenemisviisi edasiarendamiseks terrorismivastases võitluses** tegutses Euroopa Liit vastavalt kehtestatud ajakavale. Komisjon võttis vastu terrorismivastase võitluse pilootprojekti rahastamise otsuse, mis näeb muu hulgas ette teabe- ja kriisikeskuse asutamise õigus-, vabadus-, ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi juures. Komisjon esitas ettepanekuid lõhkeainete säilitamise ja veo ning tööstuslike ja keemiliste lähteainete jälgitavuse parandamiseks. 2005. aasta detsembris määrati kindlaks radikaliseerumise ja värbamise vastase võitluse strateegia.
42. Kuna aga ettenähtud tähtaegadeks ei suutnud ükski liikmesriik võtta terrorismi käsitlevat raamotsust täielikult ja korrektselt üle, ei olnud võimalik alustada selle õigusakti läbivaatamist ega teise aruande koostamist õigusakti rakendamise kohta.

1.3.2. *Organiseeritud kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine*

43. Kuigi komisjoni teatis **organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia väljatöötamise** kohta kujutab endast juhtmeedet ja see võeti vastu ajakava kohaselt, tuleb tunnistada, et mitmed meetmed teadmiste parandamiseks organiseeritud

⁵ Punkt 8.

kuritegevuse ja raskete kuriteovormide kohta ning teabe kogumise ja analüüsi täiustamiseks tuli lükata 2006. aastasse.

44. **Võltsimise vastast võitlust** käsitleva õigusakti vastuvõtmine nõukogus lükati edasi.

45. See-eest töötati ajakava kohaselt välja kava, milles määrati kindlaks **inimkaubanduse** ennetamise ühised normid, tavad ja mehhanismid.

1.3.3. *Politsei- ja tollikoostöö*

46. Justiits- ja siseküsimuste nõukogus toimunud aruteludel jätkati jõupingutusi selle nimel, et anda **Euroapolile** vahendid, et mängida kesket rolli (organiseeritud) raskete kuriteovormide vastu võitlemisel. Koos Euroopa politseikolledži (**CEPOL**) loomise otsust muutva otsusega, arutelude käivitumisega julgeolekukomitee (**COSI**) rolli määratlemiseks ning koordineerimissüsteemi loomisega sisejulgeoleku eest vastutavate asutuste (ja teenistuste) vahel, on see märk soovist anda politseikoostöö operatiivsusele uut hoogu.

1.3.4. *Kriisijuhtimine Euroopa Liidus*

47. 17. novembril 2005 avaldas komisjon rohelise raamatu **elutähtsate infrastruktuuride kaitse kohta**. 2006. aastal esitatakse elutähtsa infrastruktuuri kaitse hoiatusteabevõrgu loomist (CIWIN) käsitleva õigusakti ettepanek, et võtta arvesse rohelise raamatu raames saadud tagasidet.

1.3.5. *Üldise kuritegevuse ennetamine*

48. 2005. aastal toimunud sisearutelude tulemusena Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku (**ECPN**) korraldamise kohta esitatakse võrgustiku tugevdamiseks ja professionaalsuse tõstmiseks 2006. aastal vastav algatus.

1.4. **Õiguse tugevdamine**

1.4.1. *Usaldusliku õhkkonna loomine ja vastastikuse usaldamise tõstmine*

49. 2005. aasta sügisel huvitatud isikutega toimunud arutelude tulemusena esitab komisjon 2006. aastal **teatise õiguskoolituse kohta Euroopa Liidus**. Kohtunike vahetusprogramm jätkub 2006. aasta ettevalmistusmeetme raames ning hiljem lisatakse see justiits- ja põhiõiguste raamprogrammi kriminaalõigust käsitlevasse osasse.

1.4.2. *Õiguslane koostöö kriminaalasjades*

50. **Vastastikuse tunnustamise põhimõtte elluviimisel** pidas komisjon 2005. aasta meetmete ajakavast kinni. Nii esitati teatis vastastikuse tunnustamise kohta, millega uuendatakse selle valdkonna üldist raamistikku, õigusaktide ettepanekud, mis käsitlevad Euroopa Liidu liikmesriikide vahel süüdimõistvate kohtuotsuste arvesse võtmist uue kriminaalmenetluse korral ning karistusregistrite andmete vahetamise liikmesriikidevahelist korraldust ja nende andmete sisu, ning aruanded Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse elluviimise kohta.

51. Samas on kahetsusväärset pikalt veninud kahe järgmise juhtmeetme vastuvõtmine: **tõendite kogumise raamotsuse** suhtes saavutati kokkulepe alles 2006. aasta juunis ning **teatavaid menetlusõigusi** käsitleva raamotsuse arutelud ikka veel kestavad. 2005. aastal ei võetud seega kumbagi vastu, kuigi see oli ette nähtud Haagi programmis.
52. Kuigi **ühtlustamise** alal võeti 2005. aasta detsembris kavakohaselt vastu roheline raamat kohtualluvuskonfliktide ja *ne bis in idem* põhimõtte rakendamise kohta, mis võimaldab alata arutelu ELi tasemel meetmete võtmise vajaduse üle, lükati edasi süütuse presumptsiooni käsitleva rohelise raamatu vastuvõtmine. Sama kehtib ohvrite seisundit kriminaalmenetluses käsitleva raamotsuse elluviimise teise aruande kohta, kuna liikmesriigid ei ole esitanud piisavat teavet.

1.4.3. Õiguslane koostöö tsiviilasjades

53. 2005. aastal on tsiviilasjades tehtav koostöö olnud eriti viljakas – viidi ellu kõik kavandatud meetmed. Siin võib välja tuua **vastastikuse tunnustamise** valdkonna, kus on lähiajal oodata uusi arenguid eelkõige perekonnaõiguses, kus võeti vastu roheline raamat pärimise kohta ning kohaldatava õiguse ja kohtualluvuse kohta lahutusajade puhul või ülalpidamiskohustust käsitleva määruse ettepanek, mille vastuvõtmiseks kutsus komisjon üles rakendama kaasotsustamismenetlust.

2. ÜLEVÕTMINE RIIGI ÕIGUSESSE

2.1. Meetod

54. See hõlmab eelkõige õigusakte, mille liikmesriigid peavad üle võtma – direktiive ja raamotsuseid. Keskmisi ülevõtmistähtaegu vaadates ei ole Haagi tegevuskavas ette nähtud õigusaktide üle veel võimalik järelevalvet teostada, kuna käesoleva teatise koostamise kuupäevaks ei ole nendest ühegi ülevõtmistähtaeg lõppenud⁶. See-eest tundub 2005. aasta aruandes kohane analüüsida ja hinnata üldplaanis justits- ja siseküsimuste valdkonnas praeguseks vastu võetud õigusaktide rakendamist liikmesriikides teatud kuupäeva seisuga, milleks on käesolevas teatises võetud 31. märts 2006.
55. 2. lisa tabelis loetletakse kõik õigusaktid, mille ülevõtmistähtaeg on käesoleva teatise koostamise kuupäevaks möödunud. Lisaks direktiividele ja raamotsustele esitatakse selles ka muud õigusaktid, mille suhtes on riigi tasandil järelevalvet teostatud ja mille ülevõtmis-/rakendustähtaeg on käesoleva teatise vastuvõtmise hetkeks möödunud. Tegemist on teatavate Euroopa Ühenduse asutamislepingu alusel vastu võetud määruste või tegevuskavadega või teatavate Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel põhinevate otsustega. Tabelis 2 käsitletakse ka EÜ asutamislepingu artiklit 22, mille kohaldamise kohta on koostatud mitu üksikasjalikku aruannet.
56. Et leida ühtne hindamismeetod vabaduse, turvalisuse ja õigusega seotud ala poliitika elluviimisele liikmesriikide tasandil, tuleks arvestada, et olemasolev teave sõltub

⁶ Haagi programmi meetmete ülevõtmise järelevalvet liikmesriikide tasandil saab teostada alles aruannete põhjal, mis koostatakse Haagi programmi elluviimise kohta aastatel 2007–2008.

sellest, kas õigusaktid on võetud vastu **EÜ asutamislepingu** või **ELi lepingu VI jaotise** alusel.

57. Ühistegurina saab kõigepealt nimetada liikmesriikide kohustust võtta oma riigi õigusesse üle direktiivides või raamotsuses ette nähtud meetmed ja **teavitada ülevõtmismeetmetest** korrapäraselt komisjoni ja/või olenevalt olukorrast nõukogu peasekretariaati. Teatamiskohustusest kinnipidamist peetakse õigusaktide riigi tasandil rakendamise hindamisel põhiteguriks. Siiski ei saanud kontrollida selle kohustuse täitmist asjaomastes õigusaktides ette nähtud tähtjaks, kuna raamlepingute puhul täitis seda „erandkorras“ vaid mõni üksik liikmesriik. Kuigi ei ole välistatud, et seda kriteeriumi kasutatakse tulevikus Haagi programmis/tegevuskavas ette nähtud meetmete riigi tasandil rakendamise hindamisel, tundus selles etapis kohane jälgida ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täitmist käesolevas teatises aluseks võetud kuupäeva, s.o 31. märtsi 2006. aasta seisuga.
58. Ametlikule ülevõtmis- ja sellest teatamise kohustusele lisaks on veel üks põhimõtteline kohustus, mis on teine ühistegur – **Euroopa Liidu või Ühenduse õigusaktide korrektne ülevõtmine ja kohaldamine**.
59. Mõnikord saab komisjon õigusaktide riigi tasandil rakendamise kvaliteeti hinnata kodanike kirjadele või Euroopa Parlamendi küsimustele või kaebustele vastamise raames. Oma olemuse ja mitmekesisuse tõttu ei ole kõiki elemente võimalik loetleda ning seega neid lisas olevas tabelis teabeallikatena ei kasutata. Küll aga käsitletakse neid tihti iga õigusakti rakendamise kohta koostatavates üldaruannetes.
60. ELi lepingu VI jaotise alusel vastu võetavate raamotsuste puhul on ette nähtud vähemalt ühe komisjoni aruande esitamine. Sageli võetakse see aruanne aluseks nõukogu lõpparuande koostamisel, millele järgneb vaid erandlikel juhtudel arutelu. Mõnede raamotsuste puhul, mille sätete rakendamistähtajad on erinevad, koostatakse mitu järjestikust aruannet (nt ohvrite seisundit käsitlev raamotsus). Järjest sagedamini esitab komisjon ajakohastatud aruandeid (nt Euroopa vahistamismäärust või terrorismi käsitleva raamotsuse kohta) ning seda eriti juhul, kui esimesed aruanded jäävad viimase laienemise eelsesse aega (nt 2001. aasta aruanne rahapesu käsitleva raamotsuse kohta). Mõnikord esitab komisjon sellise aruande omal algatusel õigusaktide kohta, mille suhtes ei ole vastavat kohustust ette nähtud (nt Eurojusti käsitlev otsus või ühenduse finantshuvide kaitsmise õigusaktid). Sellist algatust ei ole tehtud esimeste ühismeetmete puhul, nagu näiteks kuritegelikus ühenduses osalemise algatuse puhul. Samas on ühisseisukohtade puhul nagu raamotsusteski ette nähtud aruande koostamine õigusaktide rakendamise kohta liikmesriikides⁷.
61. EÜ asutamislepingul põhinevate õigusaktide puhul kehtib erinev kord. Kuigi enamuses neist nähakse ette aruannete esitamine õigusaktide riigi tasandil rakendamise jälgimise kohta, ei nõuta seda ebaseadusliku sisserände valdkonnas. Neljas eespool nimetatud valdkonnas vastu võetud direktiivist, mille ülevõtmise ja

⁷

Ning viimaks ja väga harva teostatakse teatavate õigusaktide kohta 1997. aasta ühismeetme raames vastastikune riiklik eksperdihindamine. Seda kavandatakse 2006. aastal rakendada ka Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse suhtes. Nimetatud hindamisi käesolevas teatises arvesse ei võetud, kuna need olid kas vananenud või liiga üldised.

sellega kaasneva ülevõtmismeetmetest teatamise tähtaeg oli 31. märts 2006, ei ole üheski sellise aruande vastuvõtmist ette nähtud. Ka ei ole tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö puhul sellise aruande koostamist ette nähtud õigusabi käsitlevas direktiivis 2003/8/EÜ.

62. Aruande puudumise tagajärjed on erinevad, sõltuvalt sellest, kas tegu on EÜ asutamislepingu või ELi lepingu alusel vastu võetud õigusaktiga. Rakendamist käsitlevad aruanded on ainuke võimalus omada avalikku ülevaadet kriminaalasjades tehtavat politsei- ja õiguslast koostööd reguleerivate õigusaktide ülevõtmise kvaliteedist. Õigusaktide puhul, milles ei ole teatamiskohustust ette nähtud, puudub igasugune ülevaade võetud meetme tõhususest. See kehtib näiteks kuritegelikus ühenduses osalemist käsitleva ühismeetme kohta. See oli ka üks põhjustest, miks tehti ettepanek see vahend ümber sõnastada.
63. Samas on Ühenduse õigusaktidega seotud rikkumismenetlustel eeskirju eiranud liikmesriikidele selge hoiatav mõju, tuues viimastele kaasa negatiivse reklaami ja mõnikord trahvid, nagu ka näha 2. lisas esitatud tabelist ülevõtmiskvaliteedi järelevalve kohta.

2.2. Järelevalve valdkondade lõikes⁸

2.2.1. Üldsuundumused

64. Põhiõiguste puhul saab selles etapis vaatluse alla võtta vaid **andmekaitset** käsitleva direktiivi 95/46/EÜ. Direktiiv on täitnud oma eesmärgi, mis seisnes kõrgtasemel kaitse tagamises kodanike eraelu puutumatusele ning Euroopa Liidus isikuandmete vaba ringlemist takistavate tõkete kaotamises. Kõik liikmesriigid on võtnud nimetatud direktiivi üle ning hoolimata mõnest ebaõige kohaldamise juhtumist hinnatakse direktiivi ülevõtmist esimeses aruandes **üldiselt rahuldavaks**.
65. Muu hulgas ilmnes Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse ja Europoli esitatud andmete põhjal komisjoni poolt 2004. aastal koostatud 2000.–2004. aasta tegevuskava hinnangust, et **uimastivastase** strateegia ja tegevuskava elluviimine liikmesriikides on **murettekitav**.

2.2.2. Liidu kodakondsus

66. EÜ asutamislepingu II osa kohaldamise kohta võib komisjoni aruannete ja rikkumismenetluste tulemusena saadud kogemuste põhjal anda **rahuldava hinnangu**. Kõik liikmesriigid on üldjuhul täitnud oma kohustuse teatada teisest õigusaktide ülevõtmismeetmetest 31. märtsiks 2006. Pensionäride, õpilaste ja tööga hõivamata isikute elukohaõigusi käsitlevate direktiivide rakendamine on olnud üldiselt rahuldav. Hoolimata mõnest ebaõige kohaldamise juhtumist, võib sama hinnangu anda liikmesriikide territooriumil vaba liikumist ja elama asumise õigust käsitlevate olemasolevate direktiivide kohta.
67. Kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel osalemist käsitlevate direktiivide ülevõtmise tase on rahuldav, kuigi kodanikud on nendest tulenevaid õigusi vähe kasutanud.

⁸ Ühtluse huvides kasutatakse Haagi tegevuskava klassifikatsiooni.

2.2.3. Varjupaiga-, sisserände-, piiripoliitika

68. Lisaks komisjoni väga positiivsetele aruannetele EURODACi töö kohta on praegu käimas **varjupaigapoliitikat käsitleva menetluse esimese etapi** hindamine. Nagu nähtub 2. lisa tabelist, on teatavate pidevate probleemide põhjal seoses ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega võimalik juba praegu järeldada, et rakendamine ei ole olnud just ideaalne.
69. Kuna Euroopa **seadusliku sisserände** poliitika on alles lapsekingades, ei võimalda ükski aruanne anda selles etapis terviklikku hinnangut. Kuid juba praegu võib täheldada **puudulikku** kohaldamist, võttes arvesse nende liikmesriikide arvu, kes ei ole teatanud perekonna taasühinemist ning kolmandatest riikidest kodanike pikaajalise elaniku seisundit käsitlevate direktiivide „ülevõtmismeetmetest ja kelle suhtes on praegu käimas rikkumismenetlused..
70. Kuigi **ebaseadusliku sisserände** valdkonnas puuduvad rakendamist käsitlevad aruanded, ilmneb muudest näitajatest, et natuke vanemate õigusaktide ülevõtmistase on **suhteliselt rahuldav**, välja arvatud ühe liikmesriigi puhul.

2.2.4. Turvalisus

71. Välja arvatud raamotsused, on organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust ning politsei- ja tollikoostööd käsitlevate õigusaktide, eriti Euroopa Liidu lepingu VI jaotise alusel vastu võetud konventsioonide ja nende lisaprotokollide rakendamist raske hinnata, pidades silmas nende olemust, s.t nendes ei ole liikmesriikidele ette nähtud ei ametlikku teatamiskohustust ega aruande esitamist rakendamise kohta riigi tasandil. Nende võimalikult kiire ratifitseerimine on endiselt tähtsaim prioriteet.

2.2.5. Õigus

2.2.5.1. Kriminaalõigus

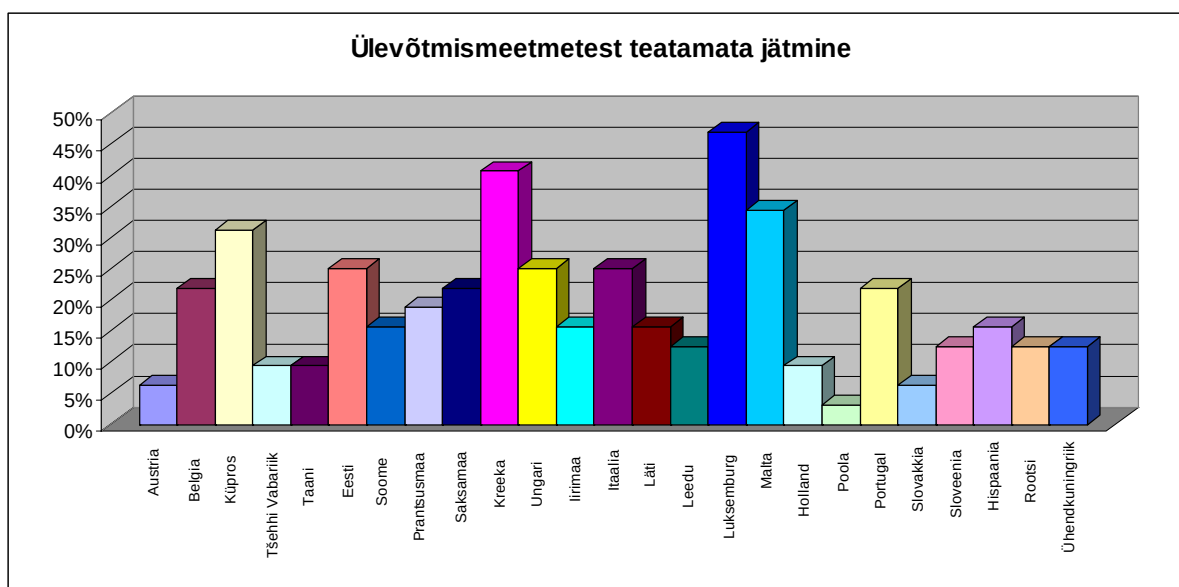
72. Vastastikuse tunnustamise põhi õigusakti – **Euroopa vahistamismäärust, rakendatakse** hoolimata poolte liikmesriikide esialgsest viivitamisest ülevõtmisega praegu kogu Euroopa Liidus. Teatavad liikmesriigid peavad õigusakti täieliku ülevõtmise nimel siiski veel vaeva nägema, olgugi, et mitmes neist on tekkinud raskusi seoses riigi põhiseadusega.
73. **Ühtlustamisvahendite puhul**, millest paljusid saab kasutada terrorismivastase võitluse eesmärkide saavutamiseks, on **üldhinnang nende rakendamise kohta pettumustvalmistav**, isegi kui komisjoni esitatavates järjestikustes aruannetes rakendamise kohta tuuakse esile positiivseid suundumusi. Nimetatud õigusaktid on tihti võetud üle puudulikult ja sõltuvalt liikmesriigist mõnikord väga suure hilineumisega.
74. Ükski nimetatud eeskirjade eiramisjuhtudest ei anna aga alust asutamislepingu kohase rikkumismenetluse algatamiseks.

2.2.5.2. Tsiviilõigus

75. Praeguses etapis on raske hinnata kahe õigusakti⁹ rakendamist, kuna esimese õigusakti puhul ei ole kõikide sätete ülevõtmistähtaeg käesolevas teatises aluseks võetud kuupäevaks ehk 31-ks märtsiks veel möödunud ning teise õigusakti puhul sai see just läbi. Ainsast aruandest, mis on praegu kättesaadav tsiviil- ja kaubandusajade kohtu- ja kohtuväliste dokumentide Euroopa Liidu liikmesriikides kätteandmist käsitleva direktiivi rakendamise kohta on siiski näha, et tuleb teha teatud muudatused. Seepärast võttis komisjon 15. juulil 2005 vastu selle määruse muutmise ettepaneku, mis on praegu nõukogus ja parlamendis arutlusel.

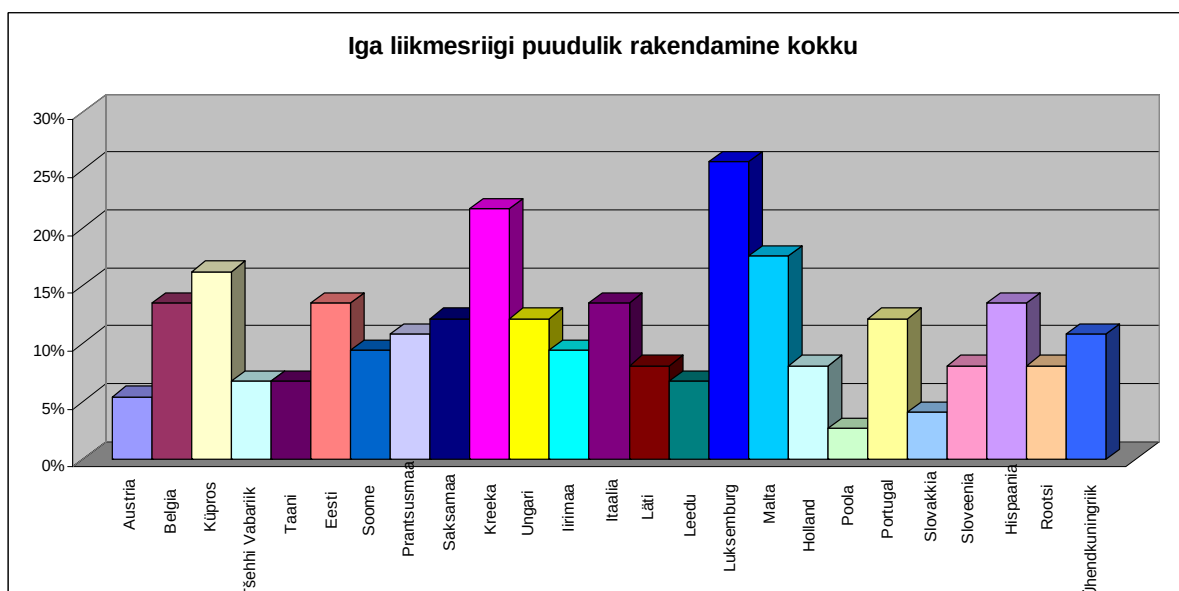
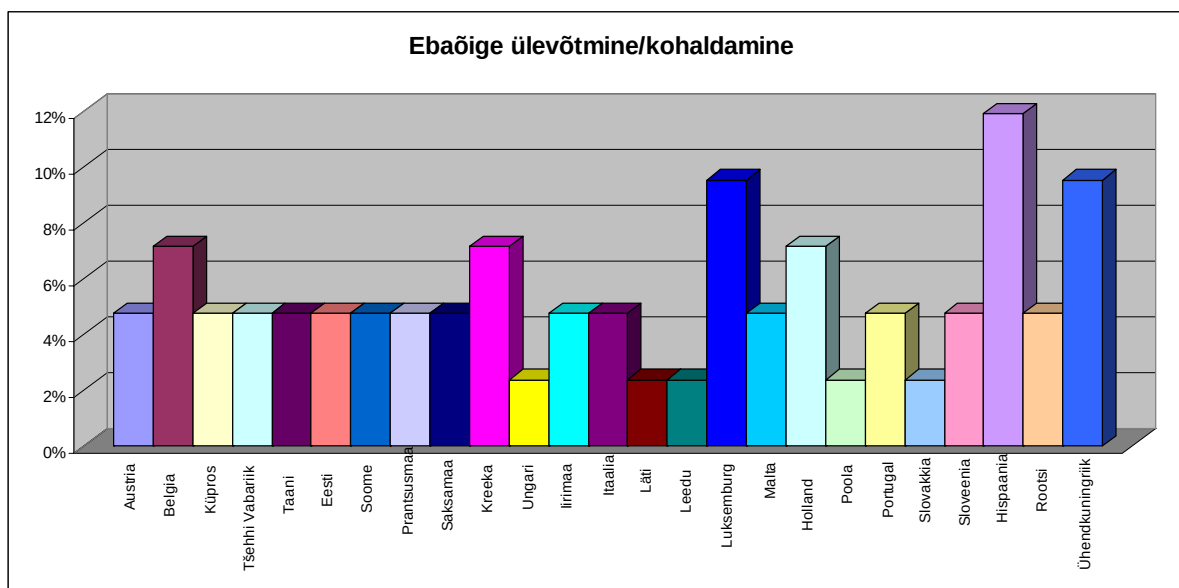
2.3. Järelevalve liikmesriikide lõikes

76. 2. lisa tabelis esitatud kahe näitaja¹⁰ põhjal on saadud järgmised üldandmed (kõik õigusaktid). Alljärgneva kolme tabeli andmed on esitatud liikmesriikide lõikes. Esimene tabel kajastab ülevõtmismeetmetest teatamata jätmist, teine ebaõiget ülevõtmist või kohaldamist, ning kolmas tulemust mõlema näitaja peale kokku.



⁹ Õigusabi käsitlev direktiiv 2003/8/EU ja direktiiv 2004/80/EU, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist.

¹⁰ Näitajad, mida on kirjeldatud käesoleva teatise punktides 57–63.



3. KOKKUVÕTE

77. Haagi programmi esimese järelevalveaasta lõpus on hämmastav näha, kuivõrd erinev on 2005. aastaks ette nähtud õigusaktide vastuvõtmise ajakavale antud hinnang, mis on üldiselt positiivne ning nende rakendamise järelevalve tulemused, mis ei ole sugugi nii positiivne.
78. Haagi programmis 2005. aastaks ette nähtud õigusaktide vastuvõtmise järelevalvest selgub, et **institutsiooniline raamistik** toimib **EÜ asutamislepingul põhineval** õiguse, vabaduse ja turvalisuse alaga seotud valdkonnas rahuldavalt. Selle tunnistuseks on edusammud *õiguslase koostöö* valdkonnas *tsiviilasjades ja kodakondsusega seotud küsimustes*. Kahjuks tuleb mõnda, et ka nendes valdkondades esines vastuvõtmisprotsessis viivitusi ja seda juhtudel, kus oli ette nähtud ühehäälneline otsustamine, mis oli ilmselt ka üks põhjuseid, miks Haagi programmi tähtsamate poliitikavaldkondade määratlemine venis. Näitena võib tuua

Euroopa ühise **varjupaigasüsteemi** esimese etapi. Kaasotsustamise raames peetud institutsioonidevaheline dialoog oli see-eest väga viljakas ning võimaldas leppida mõne kuuga kokku sellistes tähtsates õigusaktides nagu *andmete säilitamist* või *piirieskirju* käsitlev direktiiv või **kohalikku piiriülest liiklust** käsitlev määrus.

79. ELi lepingu VI jaotisel põhinevates valdkondades esinevate viivituste põhjuseid on palju. *Kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö* valdkonnas kohaldatav ühehäälsusnõue pidurdas selliste juhtmeetmete vastuvõtmist nagu tõendite kogumise määrus ja menetluslike tagatiste raamotsus. Vastuvõtmisprotsessi aeglustas sel aastal ka nõukogu ebakindlus ja kõhklused õigusliku aluse määratlemisel, hoolimata Euroopa Kohtu 13. septembri 2005. aasta otsusest kohtuasjas C-176/03.
80. Esimene hinnang õiguse, vabaduse ja turvalisuse alaga seotud poliitika liikmesriikides rakendamise järelevalvele on **lünklik ja selles etapis veel puudulik**, kuid see ei tohiks vähenda liikmesriikide vastutust tuvastatud puuduste osas.
81. Arvestades teatavate õiguse, vabaduse ja turvalisuse alaga seotud tegevussuuna **suhtelist uudsust**, on nende rakendamise hindamine tihtipeale ennatlik. Siia alla kuulub varjupaiga-, seadusliku sisserände, kriminaal- ja tsiviilasjades vastastikuse tunnustamise poliitika, aga ka uimastipoliitika, kus teostatakse järelevalvet koos Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskusega.
82. Nii kvaliteedi kui kvantiteedi osas on kõige hämmastavam **ELi lepingu VI jaotisel** põhinevate vahendite ülevõtmise üldtase. Näiteks ei kajastu liikmesriikide tasandil ühenduse meelekindlus terrorismivastases võitluses, millest annab tunnistust esimese osa ülevaade sellest poliitikast.
83. Käesolevast teatisest järeldub, et olemasolevat raamistikku tuleb parandada, eriti kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö otsustamismenetlusi. Jättes asutamislepingud muutmata, on see käesoleva teatisega samaaegselt vastu võetud teatise „Haagi programmi rakendamine: edasine areng“ eesmärk.