

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 2.7.2008
KOM(2008) 373 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Haagi programmi rakendamise 2007. aasta aruanne

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(komisjoni esitatud)

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Haagi programmi rakendamise 2007. aasta aruanne

1. Käesolevas teatises käsitletakse Euroopa Nõukogu komisjonile esitatud soovi esitada aastaaruanne Haagi programmi ja selle tegevuskava rakendamise kohta¹. Aruande koostamisel kasutati esimese aastaaruande (2005. aastal) puhul kasutatud metoodikat².
2. Käesoleva dokumendi eesmärk on **jälgida** Haagi programmis ette nähtud **meetmete rakendamist institutsioonilisel tasandil** (I osa ja 1. lisa) ja nende rakendamist **riiklikul tasandil** (II osa ja 2. lisa). Meetmed hõlmavad Haagi tegevuskava täiendavaid dokumente, mis on võetud vastu kehtestatud ajakava kohaselt: narkootikumidealast tegevuskava, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välispoliitilist mõõdet käsitlevat strateegiat ning terrorismivastase võitluse tegevuskava.
3. Seetõttu käsitletakse kõiki 2007. aastaks kavandatud ja alates 2005. aastast veel rakendamata jäänud meetmeid. Vajadusel viidatakse teatises ka mõnedele täiendavatele meetmetele, mis ei sisaldu tegevuskavas, kuid mis on siiski täiendanud Haagi programmi vastavates poliitikavaldkondades toimuvat tegevust.

1. HAAGI PROGRAMMIS 2007. AASTAKS ETTE NÄHTUD MEETMETE VASTUVÕTMINE

4. **Üldise hinnangu tulemused on suhteliselt mitterahuldavad³**. Märkimisväärsest hulgast meetmetest, mis olid tegevuskavas ettenähtud (vt eelkõige jagudes 1.3.3 ja 1.4.2 kirjeldatud meetmed), tuli loobuda või viibis nende rakendamine, sest need olid muutunud tarbetuks või seepärast, et prioriteedid kandusid üle muudesse valdkondadesse. Lisaks sellele tuli üle vaadata mitmete meetmete ajastus, et võtta arvesse institutsioonilise keskkonna võimalik areng.
5. 2007. aasta aruandest selgub, et võrreldes 2005. aastaga (53 % meetmete puhul saavutati edu) olid **tulemused kehvemad (38 % meetmete puhul saavutati edu)** ja selliste meetmete arv, mille teostamist on tulnud edasi lükata, on kasvanud 27 %-lt 2006. aastal 41 %-le.
6. **Tabelis nr 1** esitatakse teave 2007. aastaks kavandatud institutsiooniliste meetmete (või eelmisel aastal ellu viimata jäänud meetmete) või Haagi tegevuskava raames jätkuvate⁴ meetmete hetkeseisu kohta.

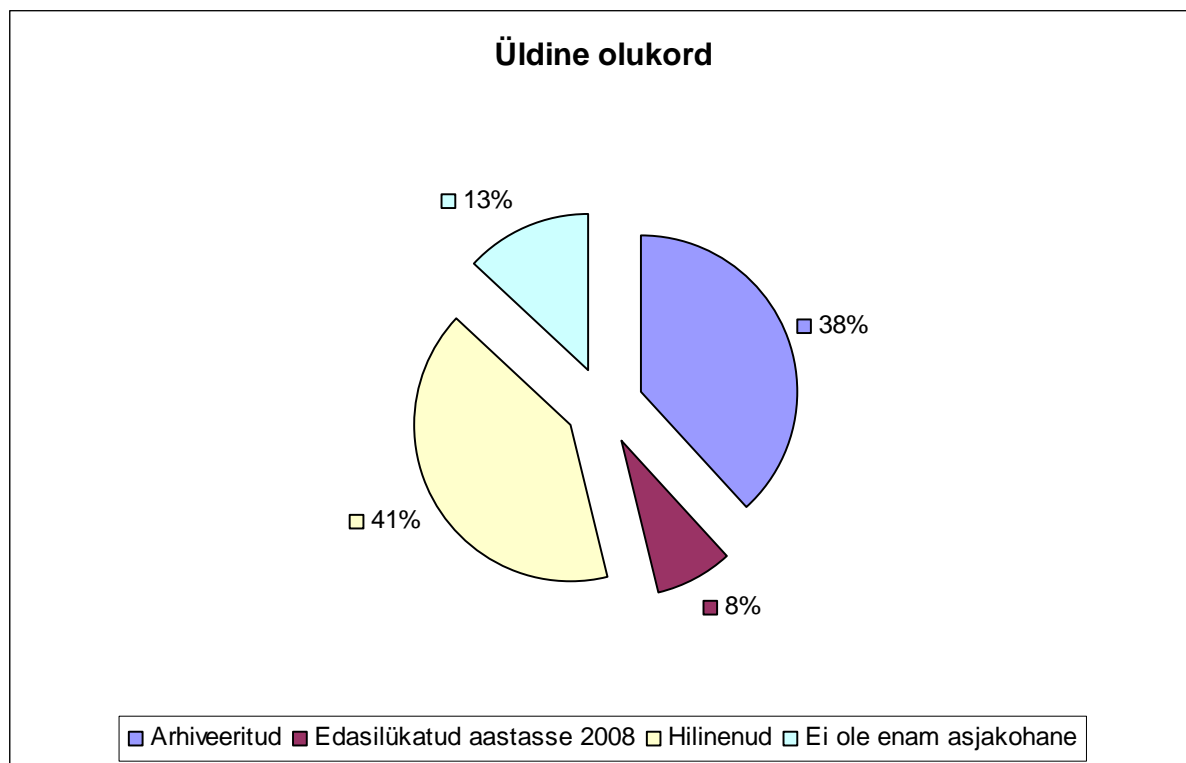
¹ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus (ELT C 53, 3.3.2005, lk 1) ning nõukogu ja komisjoni tegevuskava vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamist Euroopa Liidus käsitleva Haagi programmi rakendamiseks (ELT C 198, 12.8.2005, lk 1).

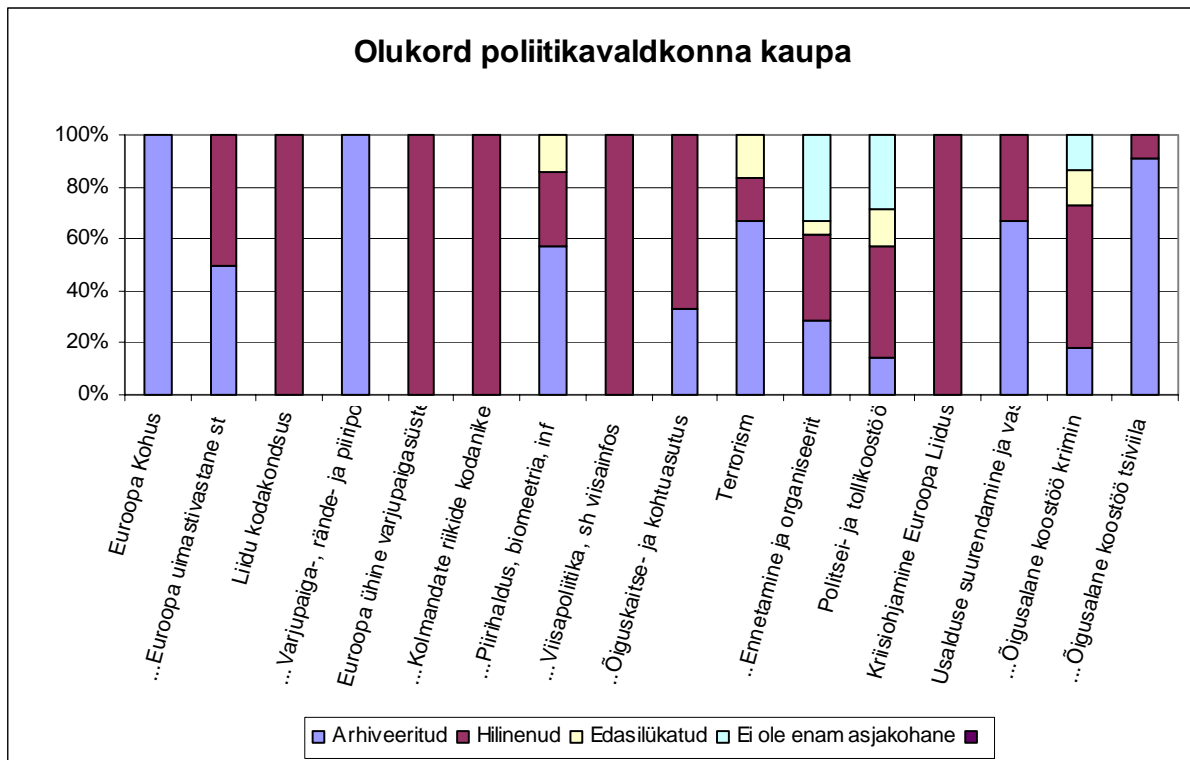
² KOM(2006) 333(lõplik).

³ Saavutuste taseme hindamine viitab nii komisjoni ettepanekute ja algatuste esitamisele kui ka nõukogus ja Euroopa Parlamendis vastuvõtmisele.

⁴ Sarnaselt eelmiste aruannetega ei ole jätkuvad meetmed esitatud graafikutel. Üksikasju kõnealuste meetmete kohta on võimalik leida teatise lisadest ja põhitekstist.

7. **Rahuldavate tulemusteni** jõuti peamiselt järgmistes valdkondades: rände- ja piiripoliitika, terrorism, usalduse suurendamine ja vastastikune usaldus ning õigusalaane koostöö tsiviilasjades.
8. **Tulemused olid ebapiisavad** järgmistes valdkondades: viisapoliitika, õiguskaitse- ja kohtuasutuste vaheline teabevahetus, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine ja selle ennetamine, kriisihjamine Euroopa Liidus, politsei- ja tollikoostöö ning õigusalaane koostöö kriminaalasjades.





1.1. Üldised suundumused

1.1.1. Euroopa Kohus

9. 1. märtsil 2008 võttis Euroopa Kohus vastu uue korra, mis võimaldab kohtul **kiiremini arutada** väga kiireloomulisi küsimusi, mis on esitatud eelotsuse taotlemiseks. See uuendus, mille vajadus tekkis Haagi programmi raames toimunud arutlustel, kiirendab nende juhtumite arutamist, mis on seotud EÜ asutamislepingu kolmanda osa IV jaotise või Euroopa Liidu lepingu IV jaotise tõlgendamisega.

1.1.2. Euroopa uimastivastane strateegia

10. Ajavahemikuks 2005–2008 koostatud ELi narkootikumidealases tegevuskavas 2007. aastaks ette nähtud **meetmete puhul on saavutatud osalist edu**.
11. 10. detsembril võeti vastu teatis, mis käsitleb 2007. aasta arenguülevaadet ELi narkootikumidealase tegevuskava (2005–2008) täitmise kohta. Lõplik hinnang ja ettepanek uue tegevuskava kohta esitatakse 2008. aastal.
12. Teatavad viivitused on esinenud narkokaubanduse alase raamotsuse rakendamise ja toimimise kohta koostatud aruande avaldamises, mis oli kavandatud 2007. aastaks. Komisjon esitab kõnealuse dokumendi 2009. aasta maiks, sest otsustati, et nõuetekohase hinnangu koostamiseks on vaja järgida raamotsuse artikli 9 lõikes 2 sätestatud ajakava.

1.2. Vabaduse tugevdamine

1.2.1. Liidu kodakondsus

13. Selles valdkonnas on saavutatud **teatavat edu**. Komisjon esitas 5. detsembril 2007 teatise, milles käsitletakse tõhusat diplomaatilist ja konsulaarkaitset kolmandates riikides⁵ ja mis järgnes komisjoni rohelisele raamatule. Sellele vaatamata ei olnud võimalik esitada 2007. aastaks kavandatud Euroopa kodanikualgatust, sest olemasolevates lepingutes ei ole ette nähtud õiguslikku alust selliseks algatuseks vajalike sätete ja tingimuste loomiseks.

1.2.2. Varjupaiga-, rände- ja piiripoliitika – rändenähtuse kõikide aspektide ühisanalüüs

14. Kõnealuse valdkonna areng on olnud **rahuldav**. Komisjon esitas ettepaneku Euroopa rändevõrgustiku loomise kohta 10. augustil 2007 ja sellest tulenevalt jõuti 6. detsembril 2007 justiits- ja siseküsimuste nõukogus üldisele arusaamisele Euroopa rändevõrgustiku loomise otsuse eelnõu küsimuses. Ametlik vastuvõtmine nõukogus peaks aset leidma 2008. aasta esimese poolaasta jooksul.

1.2.3. Euroopa ühine varjupaigasüsteem

15. Teatavat edu on saavutatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi täiendaval arendamisel, kuid üldised **tulemused** selles valdkonnas on siiski **mitmesugused**.

16. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide (sealhulgas rännet käsitlevate õigusaktide) ülevõtmise ja rakendamise hindamine toimus 2007. aastal. 2007. aastal avaldati Dublini süsteemi hindamisaruanne ja vastuvõtutingimuste direktiiv. Lõplike tulemusi hinnatakse ja need avaldatakse 2008. aastal poliitikakava osana (vt punkt 17).

17. 2007. aastal avaldati roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi kohta ning laiaulatusliku arutelu tulemuste põhjal koostatakse praegu 2008. aastal esitatavat varjupaigapoliitika kava. Lisaks sellele on esitatud pikaajaliste elanike direktiivi muudatus⁶, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele.

18. Varjupaigataotluste ühise menetlemise uuringud, mis algselt olid kavandatud 2006. aastaks, viibivad.

1.2.4. Seaduslik ränne

19. Välja arvatud seadusliku rände esimese etapi direktiivide ülevõtmise ja rakendamise hindamine ning järelevalve (vt punkt 16), **võeti 2007. aastal mitmeid meetmeid**, mis ei sisaldunud tegevuskavas, **eelkõige** Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahelist korduvrännet ja liikuvuspartnerlust käsitlev teatis⁷ ja kaks olulist õigusakti

⁵ Tõhus diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides: Euroopa Liidu panus. Tegevuskava 2007–2009, KOM(2007)767 (lõplik).

⁶ KOM(2007) 298(lõplik).

⁷ KOM(2007) 248(lõplik).

ettepanekut⁸, mis esitati 23. oktoobril. Mitteametlikul tasandil on juba võetud ühendust Moldova ja Cabo Verdega, et võimalusel luua kõnealuste riikidega liikuvuspartnerlus.

1.2.5. Kolmandate riikide kodanike integratsioon

20. 2007. aasta septembris võttis komisjon vastu **kolmanda rände ja integratsiooni aastaaruande**. Algselt 2006. aastaks kavandatud **integratsiooni veebisaidi** väljatöötamine on viibinud ja see käivitatakse 2008. aasta neljanda kvartali jooksul.

1.2.6. Ebaseadusliku sisserände vastane võitlus

21. Edusammud selles valdkonnas on **püsivad** ja **kooskõlas** ideega, et juhul, kui ei võeta tõhusaid meetmeid ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks, kahjustatakse parandamatult Euroopa rändepoliitika usaldusväärust. Sel eesmärgil on kõige olulisem algatus olnud ettepanek direktiivi kohta, millega nähakse ette sanktsioonid ebaseaduslikult riigis viibivate kolmanda riigi kodanike tööandjate suhtes⁹. Kuigi meetmed võitluseks ebaseadusliku töötamise vastu ei sisaldunud 2007. aasta tegevuskavas, otsustas komisjon esitada kõnealuse ettepaneku, sest komisjon on arvamusel, et ebaseaduslik tööhõive on ebaseadusliku sisserände puhul peamine liikumapanev jõud. Ettepaneku eesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid võtavad kasutusele sarnased ennetavad meetmed ja karistused ning tagavad nende tõhusa täitmise. On äärmiselt oluline, et kõik ELi liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada õigusriigi põhimõtte ja seaduslikkuse järgimine kogu ELis.
22. 2007. aastal käivitati täiendavaid algatusi, näiteks täiendav tegevus, et võimaldada **Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri suuremat osalemist** kontaktametnike võrgustiku arendamises ja ebaseadusliku rände valdkonda käsitleva ühise poliitika teise aastaaruande avaldamises.
23. 2007. aasta lõpuks lõppesid läbirääkimised **kuue tagasivõetulepingu** üle Ukraina, Moldova, Serbia, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi, Bosnia ja Hertsegoviina ja Montenegroga ning need lepingud sõlmiti. Kõik need lepingud jõustusid 1. jaanuaril 2008.

1.2.7. Piirihaldus, biomeetria, infosüsteemid ja viisapoliitika

24. Selles valdkonnas on tehtud **tublisti edusamme**.
25. 2007. aasta septembris **hinnati Schengeni infosüsteemi** kooskõlas asjaomaste Schengeni süsteemi hindamismenetlustega. 6. detsembril 2007 võeti vastu ka nõukogu otsus **kontrollide kaotamise kohta uute liikmesriikide sisestel ja vahelistel maa- ja merepiiridel**. Õhupiiride kaotamine jõudis lõpule 31. märtsiks

⁸ Ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (KOM (2007) 637 (lõplik)) ja ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, milles käsitletakse kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtset menetlust ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiseid õigusi (KOM (2007) 638 (lõplik)), Brüssel 23.10.2007.

⁹ KOM(2007) 249(lõplik).

2008. Üheksa liikmesriiki (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) ühinesid Schengeni alaga 2007. aasta detsembris.

26. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 11. juulil 2007 vastu komisjoni ettepaneku **piirivalve kiirreageerimisrühmade** loomise kohta. 13. veebruaril 2008 esitati ka **välispiiride ameti** hindamisaruanne, mis oli üks osa piiridega seotud küsimusi käsitlevatest komisjoni dokumentidest, mille hulka kuuluvad ka kaks teatist: üks piirihalduse arendamise võimalike uute vahendite kohta ja teine Euroopa piiride valvamise süsteemi kohta.

27. 17. aprillil 2008 võeti ametlikult vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestaks **ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks**.

1.2.8. Viisapoliitika, sealhulgas viisainfosüsteemi (VIS) väljatöötamine

28. Tulemused selles valdkonnas on olnud **mitmesugused**.

29. Venemaaga sõlmitud viisalihtsustusleping jõustus 1. juunil 2007. Lisaks sellele peeti 2007. aasta jooksul läbirääkimisi Ukraina, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi, Serbia, Montenegro, Bosnia ja Hertsegoviina, Albaania ja Moldovaga viisalihtsustuslepingute üle ja kirjutati neile alla. Lepingud jõustusid 1. jaanuaril 2008.

30. Komisjon on jätkanud jõupingutusi, et tagada nii kiiresti kui võimalik kõikide liikmesriikide kodanike õigus reisida lühiajalise viisata kõikidesse kolmandatesse riikidesse, mille kodanikud saavad ELi viisata siseneda. Vaatamata edusammudele suhetes teatavate kolmandate riikidega (Austraalia, Kanada), on jätkuvalt teisi kolmandaid riike, kelle puhul ei ole saavutatud veel vastastikkust viisavaba reisimist kõikide liikmesriikide kodanikele.

31. Vastavalt 2007. aasta juunis saavutatud **poliitilisele kokkuleppele** VISi õigusaktide suhtes on koostatud projekti uus ajakava, mille kohaselt peaks keskne viisainfosüsteem kavandatult olema „kasutamiseks kättesaadav” 2009. aasta mai lõpuks.

32. Haagi programmis on pikas perspektiivis ette nähtud **ühiste viisaosakondade** loomine, mille puhul arvestatakse ka arutelusid Euroopa Liidu välisteenistus loomise üle. Esimese sammuna kutsuti komisjoni üles esitama ettepanek ühiste viisaosakondade loomise kohta. Ühiste konsulaarjuhiste muudatus, millega nähti selline võimalus ette, esitati komisjonile 2006. aastal ja seda arutatakse praegu nõukogus ja Euroopa Parlamendis. Siiski on komisjon osalenud aktiivselt esimese kahe sellise osakonna loomises, mis asuvad liikmesriikide konsulaatides Moldovas ja Montenegros.

1.3. Turvalisuse tugevdamine

1.3.1. Õiguskaitse- ja kohtuasutuste vaheline teabevahetus, rikkumata tasakaalu eraelu ja turvalisuse vahel

33. Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamiseks on vaja uudset lähenemist piiriülese õiguskaitse alasele teabevahetusele. Selles valdkonnas on saavutatud **teatavat edu**.

34. 2007. aasta juunis jõuti poliitilisele kokkuleppele Saksamaa algatuse suhtes otsuse kohta, millega enamuse **Prümi lepingu** Schengeni lepingusse mitte kuuluvast kolmandast osast võidakse võtta üle Euroopa Liidu institutsioonilise raamistikku, sealhulgas sõrmejäljed, DNA ning sõidukite registreerimisandmed. Kui tekst võetakse vastu, võib seda pidada teabe kättesaadavuse põhimõtte osaliseks rakendamiseks. Täiendavad rakendusaktid esitati ka 2007. aasta oktoobris (vt 1. lisa).
35. Pärast laiaulatuslikke arutelusid liikmesriikide, riiklike ja rahvusvaheliste assotsiatsioonidega võttis komisjon 6. novembril 2007 vastu ettepaneku ELi ühise lähenemisviisi kohta reisijate isikuandmete kasutamisel terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemises (**ELi broneeringuinfo**), mis on osa laiaulatuslikust terrorismivastase võitluse paketist (vt punkt 41).
36. Lisaks sellele jätkub SIS II ja Europoli infosüsteemi vaheliste sidemete arendamine. Tuleb märkida, et **Europol on juba ühendatud projektiga „SIS-üks-kõigile”**.

1.3.2. Terrorism

37. Selles valdkonnas on tehtud **märkimisväärseid jõupingutusi**. On oluline märkida, et ELi terrorismivastase võitluse tegevuskava rakendamine on jätkunud kõigis neljas valdkonnas (ennetamine, kaitsmine, karistamine ja reageerimine).
38. Võttes arvesse teavet, mis koguti 2008. aasta jaanuaris lõpule viidud liikmesriikide piiriülese kriisivõrgustiku uurimisaruande raames, otsustas komisjon mitte jätkata **Euroopa õiguskaitsevõrgustik** loomist.
39. Kogu 2007. aasta jooksul arutas nõukogu **vastastikuse hindamise mehhanismi aruannet, mille esitas** nõukogu peasekretariaat. Võttes arvesse riiklike terrorismivastaste meetmete vastastikuste hindamiste raames tehtud soovitusi tuvastati mitmeid meetmeid, millega parandada riikide suutlikkust terrorismiga võitlemisel.
40. Komisjon jätkab võitlust keemia-, tuuma- ja bioloogiliste relvade tootmise ja levitamise vastu. Komisjon valmistab 2009. aasta juuniks ette **keemilist, bioloogilist, radioloogilist või tuumaavariid käsitlevaid laiaulatuslikke meetmeid**, mille väljatöötamise on kaasatud kõikide asjaomaste komisjoni talituste asjatundlikkus. Meetmed sisaldavad keemiliste, bioloogiliste, kiirgusega ja tuumaenergiaga seotud ohtusid käsitlevat teatist, bioloogiliseks ohuks valmisoleku tegevuskava, radioloogilist ja tuumaohu käsitlevat tegevuskava, komisjoni talituste töödokumenti turvalisuse ja tervishoiu kohta ning rohelist raamatut keemiliste ohtude ohjeldamise kohta.
41. Tuleb märkida, et on tehtud **täiendavad algatusi**, mis on mõeldud Haagi tegevuskavas ettenähtud meetmete täiendamiseks, näiteks laiaulatusliku terrorismivastase võitluse paketi vastuvõtmine 6. novembril 2007, sealhulgas ettepanek **ELi broneeringuinfo** kohta (vt punkt 35), lõhkeainete tegevuskava ja ettepanek terrorismivastast võitlust käsitleva raamotsuse läbivaatamiseks (raamotsuse hindamisaruande põhjal). Viimati nimetatud algatus, mille suhtes nõukogu leppis kokku ühises lähenemisviisis juba 2008. aasta aprillis, on mõeldud selleks, et ühtlustada riiklike sätteid, mis käsitlevad avalikku üleskutset panna toime terroriakt ning värbamist terroristlikel eesmärkidel ja väljaõpet terroristlikel

eesmärkidel, nii et need tegevused oleksid karistatavad kogu ELis, kaasa arvatud juhul, kui need on sooritatud Internetis, ning tagada, et sellise tegevuse suhtes kehtiks ka terroriaktide puhul kohaldatavad olemasolevad sätted, mis käsitlevad karistusi, juriidiliste isikute vastutust ning kohtualluvust ja süüdistuste esitamist.

1.3.3. *Organiseeritud kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine*

42. Selles valdkonnas on lõpule viidud mitmeid meetmeid: Europoli iga-aastase organiseeritud kuritegevuse ohu analüüsi vastuvõtmine (juuni 2007); finantsjuurdluse juhtühema loomine; inimkaubandusega seotud õigusaktide rakendamise läbivaatamine; kuritegelikul teel saadud tulu, kuriteovahendeid ja vara konfiskeerimist käsitleva raamotsuse rakendamise aruanne ja tollikoostöö tegevuskava käsitlev aruanne.
43. Vaatamata sellele on edu selles valdkonnas kogu maailmas olnud **suuresti ebarahuldav**. Edusammude puudumise peamine põhjus on selles, et pärast seda, kui komisjon oli hinnanud mitmeid meetmeid (näiteks õiguskaitset kriminaaljälituse korral käsitleva töödokumendi avaldamine, kuritegevuskindluse haavatavuse standardmetoodika soovitude väljatöötamine, soovitus ja/või ettepanek juriidiliste isikute läbipaistvuse suurendamiseks, et vähendada nende haavatavust organiseeritud kuritegevuse poolt), jõuti järeldusele, et mitmed meetmed ei ole enam teostatavad või oleks neid meetmeid parem võtta liikmesriikide tasandil.
44. Mõned teised meetmed on **viibinud**. Nende hulka kuuluvad laiaulatusliku Euroopa kuritegevust käsitleva aruande esitamine, finantsuurimisalaste oskuste ühiste standardite loomine (kavandatud 2009. aastaks) ja kuritegelikku ühendusse kuulumist käsitleva raamotsuse vastuvõtmine, mille suhtes on juba kokku lepitud poliitilisel tasandil 2006. aasta juunis toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu kohtumisel, kuid seda ei ole veel ametlikult vastu võetud ühe liikmesriigi parlamentaarse reservatsiooni tõttu.

1.3.4. *Politsei- ja tollikoostöö*

45. Selles valdkonnas **ei ole tehtud piisavalt edusamme**. Pärast põhjalikku kaalumist jõudis komisjon järeldusele, et mõned meetmed **ei ole enam teostatavad** (teatis piiratud või keelatud kaupadega ebaseadusliku piiriülese kauplemise vastu võitlemise kohta) või on need asendunud muude meetmetega (see kehtib ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, mis käsitleb politsei- ja õigusala koostööd üleeuroopaliste transpordivõrkude alal, et tõsta transpordi ohutust ja turvalisust, ja mis on asendunud punktis 58 mainitud algatusega). Ülejäänud meetmed on **viibinud**.
46. 2007. aastal esitas komisjon oma aruande tollikoostöö 2004.-2006. aasta tegevuskava rakendamise ja hindamise kohta.
47. Jätkub komisjoni juhitud arutelu ühise metoodika väljatöötamise ja lühiajaliste ühiste tolli- ja politseioperatsioonide läbiviimise ja/või valdkondadevaheliste ühisrühmade moodustamise üle.
48. Nõukogu tasandil jõuti 2007. aasta juunis poliitilisele kokkuleppele Saksamaa ettepaneku suhtes **Euroopa korrupsioonivastaste ametiasutuste võrgustiku**

kohta. Selle võrgustiku loomine tuli edasi lükata, sest nõukogus vastuvõtmine leiab eeldatavasti aset 2008. aastal pärast Euroopa Parlamendi arvamuse arvesse võtmist.

49. Jätkub **Lääne-Balkani** organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemist käsitlevate nõukogu 2004. aasta järelduste rakendamine. Uut SECI konventsiooni (Kagu-Euroopa koostööalgatus), mis võimaldab SECI-l teha tihedamat koostööd Europoliga, viimistletakse vastuvõtmiseks Sloveenia eesistumisaja jooksul.

1.3.5. *Kriisiohjamine Euroopa Liidus*

50. Komisjon soovib kooskõlastada liikmesriikide pingutusi ja tagada, et loodud on tõhusad häire- ja teabesüsteemid, et kaitsta esmatähtsate infrastruktuuride peamisi elemente. Komisjoni õigusakti ettepanek **esmatähtsa infrastruktuuri hoiatusteabe võrgustiku** loomise kohta, mis algselt oli kavandatud 2005. aastaks, on viibinud ja see võidakse esitada 2008. aasta lõpuks. Prototüüpsüsteem valmis juba 2008. aasta jaanuari ja see on esitatud liikmesriikidele.

1.3.6. *Kuritegude üldine ennetamine*

51. **Selles valdkonnas on toimunud pidev areng.** Viimase kahe aasta jooksul on kohtunud mitmed eksperdirühmad, et arutada Euroopa meetmete väljatöötamist kuritegevust ja ohvristamist käsitleva teabe kogumiseks, analüüsimiseks ja võrdlemiseks, võttes arvesse ka vastavaid suundumusi liikmesriikides. Rühmad uurivad erinevate vahendite kasutamise võimalust selles valdkonnas. Võetud on konkreetseid meetmeid, eelkõige selleks, et vältida kuritegevust spordiüritustel (huligaansus): komisjon korraldas selles küsimuses 28. ja 29. novembril kõrgetasemelise konverentsi ja osales aktiivselt mitmetes eksperdirühmades, mis käsitlesid julgeolekut ja ohutust spordiüritustel.

1.4. **Õiguse tugevdamine**

1.4.1. *Usalduse suurendamine ja vastastikune usaldus*

52. Kõnealuse valdkonna areng on olnud **rahuldav**. Veelgi tuleks tõhustada õiguslast koostööd nii kriminaal- kui ka tsiviilasjades, tugevdades vastastikust usaldust ja arendades Euroopa õiguskultuuri, mis põhineb liikmesriikide õigussüsteemide mitmekesisusel ja Euroopa õiguse ühtsusel.

53. 2006. aastal loodi kooskõlas Belgia õigusega ametlikult **Euroopa õiguslase koolituse võrgustik**. Euroopa koolitusinstituut ja Euroopa õiguslase koolituse võrgustik korraldab regulaarselt mitmeid ELi töötubasid, et edendada koostööd juriidiliste kutsealade esindajate vahel ja välja töötada parimad tavad.

54. 4. veebruaril 2008 võeti vastu komisjoni teatis **ELi õiguspoliitika ja -tava arutamise foorumi loomise kohta**. Kõnealune foorum koondab õiguslase töötajaid, akadeemikuid ja kohtusüsteemide esindajaid, et anda komisjonile hindamiseks tagasisidet ja kaastööd.

1.4.2. *Õiguslase koostöö kriminaalasjades*

55. Edusammude tegemine selles poliitikavaldkonnas on läinud **suhteliselt aeglaselt**.

56. Mitmete meetmete ajastus (näiteks ettepanek sõiduki juhtimise õiguse äravõtmise kohta, ettepanek tõendikogumismääruse täiendamise kohta ja roheline raamat asitõendite kogumise kohta) tuli ümber hinnata, et arvesse võtta võimalikku institutsioonilist arengut selles valdkonnas.
57. Mõnel juhul on meetmed muutunud tarbetuks muude meetmete tõttu, mida on peetud sobilikumaks (näiteks tagaseljaotsuseid (*in absentia*) käsitlev ettepanek ja roheline raamat, mis järgnesid eesistujariik Sloveenia õigusloomealgatusele). Teistel juhtudel on jõutud arusaamisele, et õigusloomeprotsessi jätkamine ELi tasandil ei ole soovitatav, sest puuduvad piisavad tõendid ELi lisandväärtuse kohta (näiteks pärast tunnistajate ja õiguskaitseasutustega koostööd tegevate isikute kaitse kohta esitatud ettepaneku mõju hindamise tulemusi).
58. 19. märtsil 2008 võttis komisjon vastu ettepaneku direktiivi kohta, mis võimaldaks hõlbustada **liikluseeskirja rikkumiste eest piiriülest karistamist tehniliste meetmete kaudu** ning tuvastada ELi autojuhte ja neid karistada rikkumiste eest, mis on sooritatud liikmesriigis, mis erineb sellest, kus sõiduk on registreeritud.
59. 11. juulil 2007 võttis komisjon vastu Euroopa vahistamismäärust ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra rakendamist käsitleva raamotsuse teise rakendamisaruarande.
60. Vara või tõendite arestimist käsitleva 2003. aasta raamotsuse rakendamisaruaranne tuli edasi lükata 2008. aastasse, sest mitmed liikmesriigid ei olnud edastanud teavet.
61. Komisjoni ettepanek **Euroopa Nõukogu rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise vastase võitluse konventsiooni** (Varssavi konventsioon) sõlmimiseks ja allakirjutamiseks EÜ nimel ei edene nõukogus liikmesriikide erimeelsuste tõttu ja seetõttu on selle vastuvõtmine viibinud.
62. Komisjoni ettepaneku puhul EÜ nimel ÜRO protokollis sõlmimiseks tulirelvade ja nende varuosade ning laskemoona ebaseadusliku tootmise ja nendega kauplemise kohta on viivitused tingitud vajadusest oodata, millal liikmesriigid rakendavad asjaomaseid õigusakte, eelkõige direktiivi 91/477/EÜ ja tulirelvade ekspordi/importi litsentseerimise süsteemi määruse eelnõud. Seetõttu on ÜRO tulirelvade protokollis ratifitseerimine võimalik siis, kui kõnealuse direktiivi sätted on üle võetud riiklikusse õigusesse (2010. aastaks) ja määrus on vastu võetud ja jõustunud (põhimõtteliselt mitte enne 2009. aasta lõppu).

1.4.3. Õiguslane koostöö tsiviilasjades

63. Selles valdkonnas on tehtud **märkimisväärseid edusamme**.
64. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 11. juuli 2007 vastu määruse **lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma II)**.
65. Komisjon võttis 7. veebruaril 2007 vastu roheline raamatu õigustiku läbivaatamise kohta seoses ühise tugiraamistikuga Euroopa tarbijalepinguõiguse valdkonnas. Teine roheline raamat „Kohtuotsuste tõhus täitmine Euroopa Liidus: võlgniku vara läbipaistvus” võeti vastu 6. märtsil 2008.

66. 2008. aasta juunis peaks ametlikult vastu võetama **direktiiv vahenduse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades** ja seda pärast seda, kui kaasõiguseandjad on teisel lugemisel saavutanud kokkuleppe (Euroopa Parlament kiitis heaks nõukogu ühise seisukoha 23. aprillil 2008).
67. 2007. aasta novembris jõuti lõplikule kokkuleppele ülalpidamiskohustuste konventsiooni läbirääkimiste küsimuses Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi raames peetud XXI (diplomaatilisel) plenaaristungil. Ühenduse ning Norra, Islandi ja Šveitsi vahel sõlmitud **Lugano konventsioonile** (kohtualluvuse ja kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades) kirjutati alla 30. oktoobril 2007. Komisjon on juba teinud ettepaneku, et ühendus selle ratifitseeriks.

2. RIIKLIKUSSE ÕIGUSSE ÜLEVÕTMISE JÄRELEVALVE

2.1. Metoodika

68. Järelevalve hõlmab eelkõige **direktiive ja raamotsuseid**, mida liikmesriigid peavad üle võtma. Käesolevas aruandes on arvesse võetud õigusaktid, mis on üle võetud hiljemalt **31. märtsiks 2008**.
69. 2. lisa tabelis esitatakse kõik õigusaktid, mille puhul ülevõtmise tähtaeg on aegunud.
70. Käesoleva aruande koostamisel kasutatakse sama **metoodikat** kui Haagi programmi rakendamise 2005. aasta aruande koostamisel.

2.2. Järelevalve valdkondade lõikes

2.2.1. Üldsuunised

71. **Põhiõiguste** küsimuses on direktiiv 95/46/EÜ (üksikisikute isikuandmete kaitse kohta) täitnud oma eesmärgi. Vaatamata sellele ei ole mõned liikmesriigid veel suutnud inkorporeerida direktiivi mitmeid olulisi sätteid ning ülevõtmine või rakendamine muudes liikmesriikides ei ole kooskõlas direktiiviga. Algatatud on mõned täitmatajätmisest või ebaõigest kohaldamisest tulenevad rikkumismenetlused, ühest liikmesriigist on teavitatud ka kohust.

2.2.2. ELi kodakondsus

72. Olulise direktiiviga nr 2004/38/EÜ, millega kindlustatakse ja ajakohastatakse ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise õiguse kasutamist, asendati ja tunnistati alates 30. aprillist 2006 kehtetuks mitu õigusakti, mis käsitlesid ELi kodanike ja kolmandate riikide kodanike vaba liikumist. Pärast esialgseid viivitusi ülevõtmises on tehtud jõupingutusi selle protsessi kiirendamiseks. Siiski on mitu liikmesriiki täitnud oma teavitamiskohustust vaid osaliselt. Selle tulemusel on algatatud mitmeid rikkumismenetlusi ja mõne liikmesriigi puhul on jõutud kohtuvaidlusteni¹⁰.

¹⁰ Kuigi nn vanad vaba liikumise õigusaktid on aegunud, on nende sätteid üle võetud ja konsolideeritud direktiivi EÜ/2004/38.

73. Seoses inimeste vaba liikumise õigust käsitleva ühenduse õigusaktiga, mis konsolideeriti direktiiviga 2004/38/EÜ, on kolme liikmesriigi puhul käimas mittenõuetekohase või ebaõige kohaldamisega seotud rikkumismenetlus. Kõigi nende juhtumite puhul on kohtuvaidlused edasijõudnud staadiumis kuni EÜ asutamislepingu artikli 228 kohase põhjendatud seisukoha esitamiseni välja.

2.2.3. Varjupaiga-, rände-, piiripoliitika

74. **Varjupaigapoliitika** valdkonnas on teatamine ülevõtmismeetmetest üldiselt **suhteliselt aeglane**. Direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, on praeguseks rahuldavalt üle võetud enamikus liikmesriikides. Siiski ei ole üheksa liikmesriiki veel täitnud oma teatamiskohustust seoses direktiiviga, mis käsitleb pagulasseisundi taotlemise tingimusi või rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid. Täieliku ülevõtmise meetmetest seoses varjupaigamenetluste uuema direktiiviga ei ole teatanud kolmteist liikmesriiki.

75. **Seadusliku rände** küsimuses on tehtud jõupingutusi, et kiirendada perekonna taasühinemise õiguse ja kolmandate riikide kodanike pikaajalise elaniku staatuse direktiivide ülevõtmismeetmetest teavitamist. Siiski ei ole vastavalt üks ja kolm liikmesriiki täitnud oma kohustust rohkem kui kaks aastat pärast nende ülevõtmise tähtaega. Enamiku neist liikmesriikidest on kohus mõistnud süüdi mitteteatamises. Kolme direktiivi puhul (kaks, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanike sissepääsutingimusi õpinguteks ja muudeks sarnasteks tegevusteks ning teaduslikuks uurimistööks ning kolmas, mis käsitleb kolmandate riikide kodanikke, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserände on kaasa aidatud) on vastavalt kolm, kümme ja kaks liikmesriiki ikka maha jäänud ülevõtmistähtajast.

76. Ebaseadusliku sisserände valdkonnas on tehtud edusamme kolme kõige uuema õigusakti ülevõtmise lõpuleviimise küsimuses¹¹. Uuemate õigusaktide **ülevõtmise tulemused erinevad liikmesriigiti**. Kolmel liikmesriigil paistab olevat praktilist laadi raskusi kaasaaitamise direktiivi täielikul ülevõtmisel seoses transiidialase abiga õhuteid pidi väljasaatmise juhtumites ja nende suhtes on kohus võtnud vastu süüdimõistva otsuse mitteteatamises. Seoses direktiiviga veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid on ülevõtmistähtajast ikka maha jäänud kaks liikmesriiki.

2.2.4. Turvalisus

77. Organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust ning politsei- ja tollikoostööd käsitlevate õigusaktide, eriti Euroopa Liidu lepingu VI jaotise alusel vastu võetud konventsioonide ja nende lisaprotokollide rakendamist on nende olemuse tõttu raske hinnata: nendes ei ole liikmesriikidele ette nähtud ei ametlikku teavitamiskohustust ega aruande esitamist rakendamise kohta riigi tasandil. **Kõnealuste konventsioonide ja lisaprotokollide võimalikult kiire ratifitseerimine on jätkuvalt esmatähtis.**

78. **Väga raske on hinnata** terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust või nende ennetamist käsitlevate õigusaktide järgimist ja/või kohaldamist riiklikul

¹¹ Direktiiv, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikust tunnustamist, direktiiv, millega täiendatakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, ja direktiiv, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele.

tasandil, sest nende õigusaktide kohta ei esitata aruandeid ning liikmesriikidel ei ole kohustust teavitada riiklikest meetmetest. Raamotsuse puhul, mis käsitleb finantsteabeüksuste vahelist koostööd, võib öelda, et enamik liikmesriike vastab suures osas peamistele otsuse nõuetele.

79. Politsei- ja tollikoostöö valdkonnas on edu saavutatud Napoli II konventsiooni ratifitseerimisel. Mitmelt liikmesriigilt oodatakse lisajõupingutusi Interpoliga andmevahetust käsitleva ühise seisukoha ülevõtmisel.

2.2.5. *Õigus*

2.2.5.1. Kriminaalõigus

80. Sarnaselt turvalisuse küsimustele (jagu 2.2.4) on vastuvõetud õigusaktide laadi ning komisjoni ja Euroopa Kohtu piiratud volituste tõttu raske hinnata, kuidas riigid neid rakendavad.
81. **Vastastikuse tunnustamise** valdkonnas toimib Euroopa vahistamismäärus kõikides liikmesriikides, kuigi mitmed liikmesriigid peavad tegema märkimisväärseid jõupingutusi, et täielikult täita raamotsuse tingimusi.
82. Vara või tõendite arestimise otsuste täitmist käsitleva raamotsuse rakendamine on jätkuvalt edenenud kahetsusväärset aeglaselt. Rohkem kui kaks aastat pärast rakendamistähtaega ei ole kaksteis liikmesriiki täitnud teavitamiskohustust või on teinud seda ainult osaliselt.
83. Rahalisi karistusi käsitleva raamotsuse kohta andmed puuduvad.
84. Käesoleva teatisega hõlmatud ajavahemikus avaldati ainult mõned komisjoni aruanded, mis käsitlesid ühtlustavaid õigusakte kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas. Seega aruannetes, mis käsitlevad eurode võltsimise vastu võitlemist, korruptsiooni erasektoris, kuriteovahendeid ja kriminaaltulu, kirjeldatakse üldiselt seda, et ülevõtmine hindamisele kuulunud liikmesriikides on ebarahuldav. Liikmesriikide arv, kes ei ole veel täitnud teavitamiskohustust, on erinev, kuid siiski suur.
85. Terrorismivastast võitlust käsitleva raamotsuse puhul on kõik liikmesriigid teavitanud oma ülevõtmismeetmetest. Peamiste sätete rakendamist võib pidada rahuldavaks, kuigi jätkuvalt on teatavaid puudusi.
86. Neli ülejäänud EL 12 liikmesriiki¹² on saavutanud edu Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle protokollide ratifitseerimisel. Kahjuks ei ole jõustunud veel konventsiooni teine protokoll, sest üks liikmesriik ei ole seda ratifitseerinud.

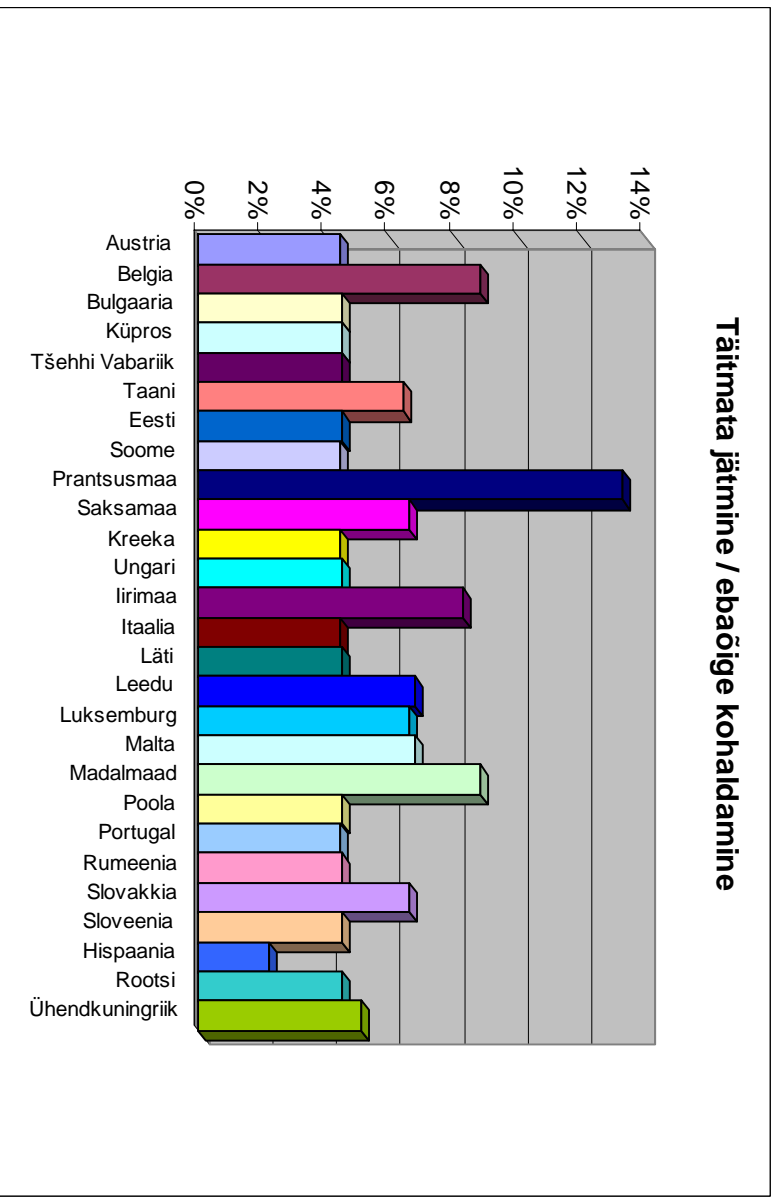
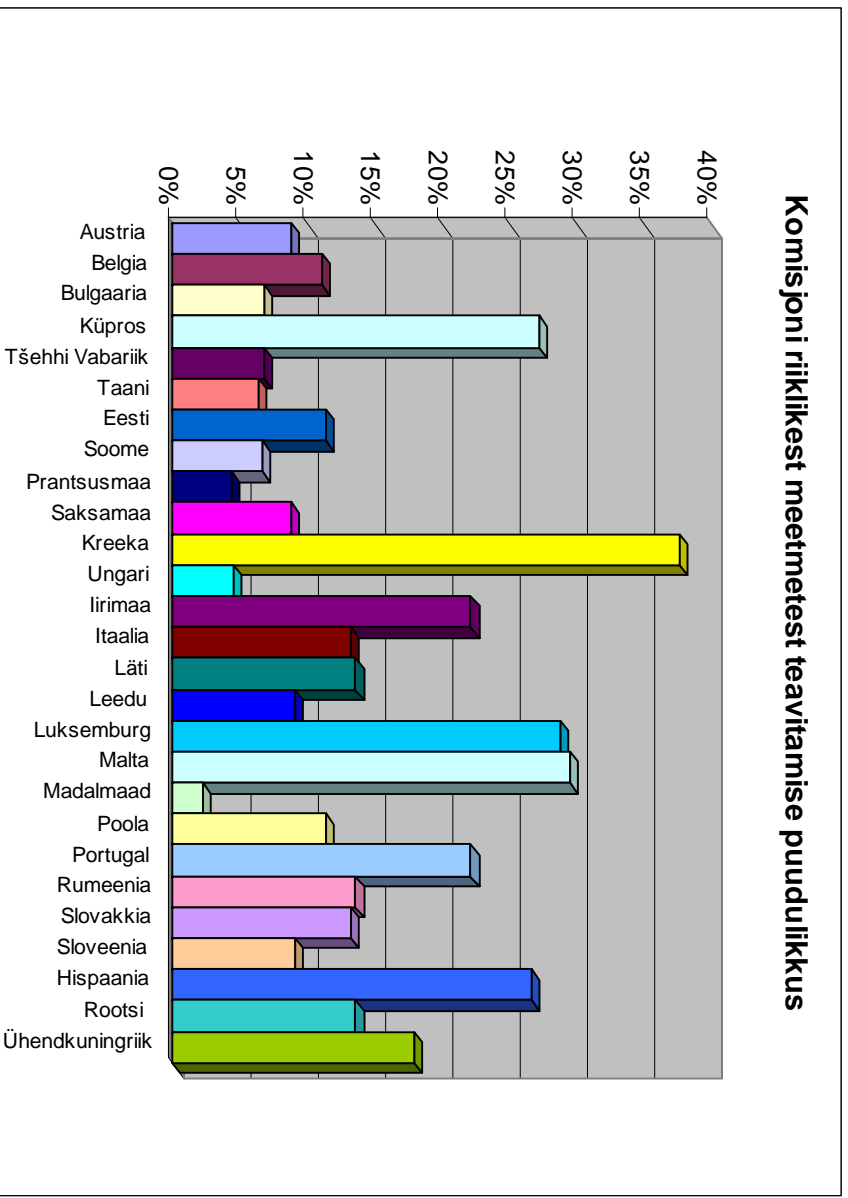
¹² Siin viidatakse nendele liikmesriikidele, kes ühinesid ELiga 2004. ja 2007. aastal.

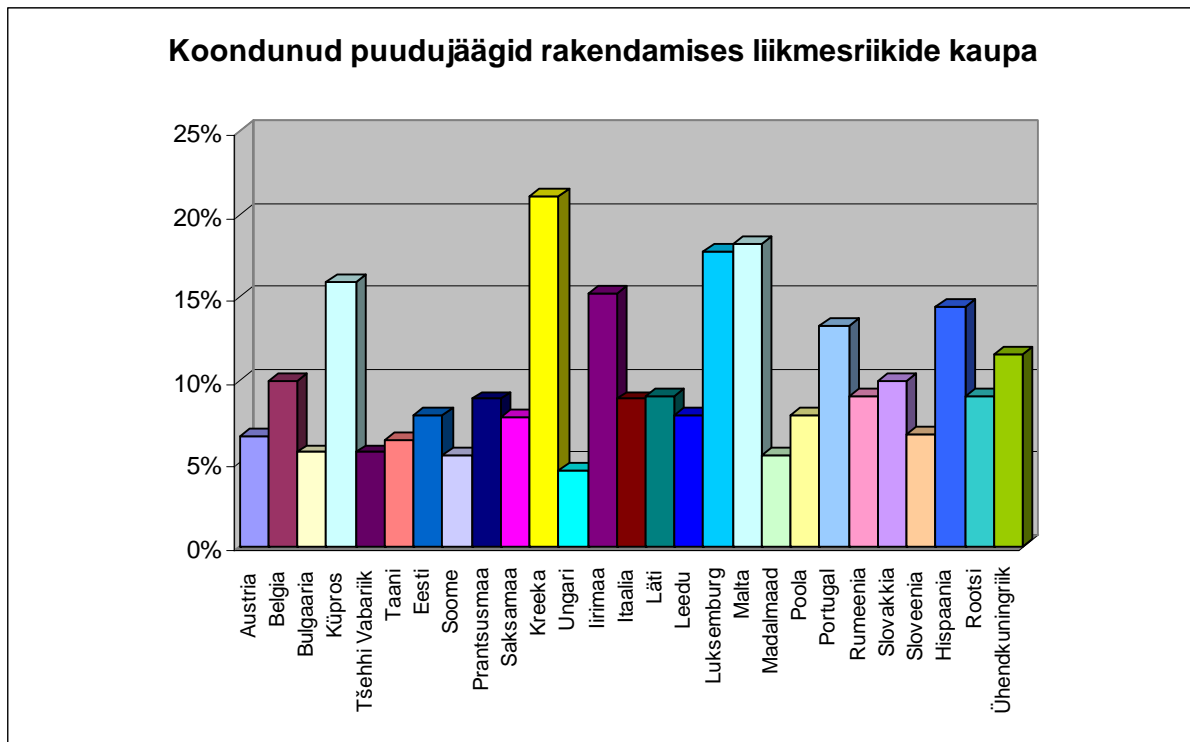
2.2.5.2. Tsiviilõigus

87. Edenenud on kahe direktiivi ülevõtmine: direktiiv õigusabi kohta ja direktiiv, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist. Ühel liikmesriigil paistab siiski olevat teatavaid raskusi.
88. Kahe määruse üldist kohaldamist hinnatakse rahuldavaks: kohtutevahelise koostöö kohta tõendite kogumisel tsiviil- ja kaubandusajades ning tsiviil- ja kaubandusajades tehtud kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta.

2.3. Järelevalve liikmesriikide lõikes

89. Järgmised kõiki õigusakte käsitlevad üldandmed on tuletatud kahest indikaatorist, mis on esitatud 2. lisa tabelis. Esimeses kahes tabelis esitatakse liikmesriikide lõikes ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise ning ebaõige ülevõtmise või kohaldamise juhtumid. Kolmandas tabelis esitatakse mõlema kategooria koondandmed.





3. JÄRELDUSED

90. Kolmandas iga-aastasest Haagi tegevuskava eduaruandes **kinnitatakse suures osas eelmiste aruannete suundumusi.**
91. Sarnaselt 2005. ja 2006. aastaga **ei ole edu saavutatud eelkõige kolmanda sambaga seotud valdkondades**, nagu organiseeritud kuritegevuse ennetamine ja sellega võitlemine, politsei- ja tollikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades. Ainuke kolmanda samba valdkond, kus on tehtud tublisid edusamme, on **terrorismi vastane võitlus**, mis on jätkuvalt üks peamisi poliitilisi prioriteete justiits- ja siseküsimuste valdkonnas.
92. Kooskõlas 2005. ja 2006. aasta tulemustega on kõige suuremaid edusamme tehtud **esimese samba** meetmete puhul. **Olulisi edusamme** on tehtud poliitiliselt esmatähtsates valdkondades, näiteks ränne, piirihaldus ja õiguslane koostöö tsiviilasjades.
93. EÜ asutamislepingu IV jaotise kohaldamisalasse kuuluvate õigusaktide ja riiklikest ülevõtmismeetmetest teavitamisega seoses on mõned liikmesriigid (näiteks Saksamaa ja Itaalia) eelmise aasta aruande andmetega võrreldes saavutanud olulist edu. Siiski on olukord ikka veel kahetsusväärne nende liikmesriikide tõttu, kes ei pea kinni ülevõtmistähtajast, ning ülevõtmisel tekkinud viivituste tõttu, mis on tihti pikemad kui üks aasta ning kohati isegi mitu aastat.
94. EÜ asutamislepingu VI jaotise kohaldamisalasse kuuluvate õigusaktide puhul tuleks kiirendada jõupingutusi nende õigeaegsaks ja täielikuks rakendamiseks. Isegi kui liikmesriigid tegid mõne õigusakti puhul eelmisel aastal edusamme, on raamotsuse rakendamismeetmetest teavitamisel suuri viivitusi. Sellised viivitused kestavad tihti aastaid ja tähendavad ELi õigusaktide ülevõtmata jätmist riiklikul tasandil, viivad

„virtuaalse” õigusliku raamistiku tekkeni politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas. Peale selle on ülevõtmine kontrollitud liikmesriikides sageli puudulik või nõuetele mittevastav.

95. Kuigi arengu üldiseks aeglustumiseks 2007. aastal on erinevaid põhjuseid, kinnitab aeglane edenemine Euroopa Liidu asutamislepingu VI jaotise küsimustes eelmistes komisjoni aruannetes väljendatud muret ja **vajadust tõhustada otsuste tegemist** nendes valdkondades.
96. Selleks et **uuesti käivitada ELi meetmed ja anda neile uut hoogu**, eriti nendes valdkondades, kus viimastel aastatel on tehtud vähe edusamme, kavatseb komisjon 2009. aasta jooksul esitada **teatise vabaduse, turvalisuse ja õiguse tuleviku kohta**. See teatis saab olema aluseks aruteludele ja ettevalmistööle, et vabaduse, turvalisuse ja õiguse küsimustes ajavahemikuks 2010–2014 välja töötada uus mitme-aastane kava, millest saaks järg Tampere ja Haagi programmidele.
97. **Sisserännet käsitlev teatis ja varjupaigapoliitika kava**, mis võeti vastu 17. juunil 2008, on aluseks nende valdkondade arengu alase arutelu käivitamisele. Arutelu tulemusi võetakse arvesse 2009. aasta teatise uue mitme-aastase kava kohta.