

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 10.6.2009
KOM(2009) 263 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

ÕIGUS, VABADUS JA TURVALISUS EUROOPAS ALATES 2005. AASTAST:

HAAGI PROGRAMMI JA TEGEVUSKAVA HINDAMINE

{SEC(2009) 765}

{SEC(2009) 766}

{SEC(2009) 767}

I. SISSEJUHATUS

Õigus, vabadus ja turvalisus on jõuka ja rahuarmastava Euroopa nurgakivid. Vajaliku suutlikkuse loomine kõnealuste põhiväärtuste tagamiseks on pikaajaline projekt. Samuti peab Euroopa olema paindlik, et reageerida ootamatutele ja vahel ka traagilistele sündmustele, näiteks Londoni terroriaktid 2005. aastal ja Vahemere kaudu ELi territooriumile jõuda püüdnud tuhandete sisserändajate surm viimase aastakümne jooksul. ELi selle valdkonna poliitika loob raamistiku liikmesriikide ja kodanike omavahelise ja rahvusvahelise tasandi suhtluseks.

Haagi programm¹ on olnud kava, mille raames EL on viinud ellu oma visiooni õigusele juurdepääsu, rahvusvahelise kaitse, rände ja piirikontrolli, terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse, politsei- ja õigusalase koostöö ning vastastikuse tunnustamise valdkonnas.

Komisjon on programmi rakendamist ELi ja liikmesriikide tasandil hoolega jälginud². Komisjon ja liikmesriigid on hinnanud üksikmeetmeid vastastikuste eksperdihinnangute kaudu. Kõnealuste hinnangute põhjal tuuakse käesolevas teatises esile peamised teemad ja vaadatakse kaugemasse tulevikku, kuidas EL peaks probleemidele reageerima. Teatisele on lisatud kolm pikemat dokumenti: esimene on aruanne programmi rakendamise kohta, milles tuuakse üksikasjalikult välja tähtsaimad arengusuundumused ja esseeisivad ülesanded eri poliitikavaldkondade ja eesmärkide lõikes; teine dokument on institutsionaalne tulemustabel, milles antakse ülevaade programmi kavandatud meetmete ja eesmärkide kohta; ning kolmas on rakendamise tulemustabel, milles käsitletakse rakendamist riiklikul tasandil.

Järgmises mitmeaastases programmis kehtestatakse prioriteedid seni saavutatu põhjal edasiminekaks (Stockholmi programm)³.

II. TAUST JA KONTEKST

1999. aastal Tampere kokku tulnud Euroopa Ülemkogul kehtestati esimene justiits- ja siseküsimuste valdkonna mitmeaastane poliitiline raamistik. Järgneva viie aasta jooksul pandi alus ühisele varjupaiga- ja sisserändepoliitikale, piirikontrolli ühtlustamisele ning vastastikusel usaldusel ja tunnustamisel põhinevale tihedamale politsei- ja õigusalasele koostööle. Sellesse ajavahemikku jäid 2001. aasta New Yorki ja 2004. aasta Madridi terrorirünnakud, suurenenud rändevoogude surve ja organiseeritud kuritegevuse oht. Need sündmused näitasid, et Euroopal on vaja piiriüleste probleemidega toimetulekuks edasist strateegiat, mis täielikult arvestaks kodanike põhiõigustega.

Selle vajaduse tarbeks lõi EL Haagi programmi. Selle eesmärgid olid:

- *parandada liidu ja selle liikmesriikide ühist suutlikkust, et tagada põhiõigused, minimaalsed menetlustagatised ja õiguskaitse kättesaadavus;*

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009)262

- tagada kaitse seda vajavatele isikutele Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja muude rahvusvaheliste lepingute kohaselt;
- reguleerida rändevoogusid ning kontrollida liidu välispiiri;
- võidelda organiseeritud piiriülese kuritegevusega ja vähendada terrorismiohtu;
- realiseerida Europoli ja Eurojusti võimalused;
- jätkata tööd kohtuotsuste ja tõendite vastastikuse tunnustamise valdkonnas nii tsiviil- kui kriminaalasjades ning
- kõrvaldada juriidilised ning kohtualased takistused piiriülese toimega tsiviil- ja perekonnaõiguslikes kohtuvaidlustes.

Programmi rakendamist on mõjutanud olulised sündmused ELis ja kogu maailmas. Kaheteistkümne uue liikmesriigi lisandumine 2004. ja 2007. aastal on Euroopa Liitu ja selle toimimist muutnud. Varjupaigataotluste langustendents pöördus 2007. aastal, sest rändesurve ELi lõunapiiril suurenes märkimisväärselt. Juba mõnda aega on Euroopa seisnud silmitsi tööealise elanikkonna vähenemise probleemiga, millele on praeguseks lisandunud suurenev tööpuudus ja majanduslik ebakindlus.

III. AMBITSIOONIKAS PROGRAMM, MILLE TULEMUSED ON NÄHTAVAD

Võrreldes ELi muu tegevusega on üle-Euroopalised algatused vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas uued ja konkreetset tulemusi ei pruugi olla veel nähtavad. Kõnealustel algatustel on inimestele otsene mõju ja arvamusuuringute kohaselt on ELi kodanikel nende suhtes väga kõrged ootused. Nagu Tampere programmi puhul, sõnastati ka Haagi programmis pikaajaline perspektiiv, kuid selle strateegilisi eesmärke täiendati nende elluviimise üksikasjaliku tegevuskavaga. Edusamme on tehtud vahelduva eduga, kuid nähtavaid tulemusi on siiski saavutatud.

III.1. Vabaduse tugevdamine

III.1.1 Põhiõiguste kaitse

Kehtestatud on süsteemne ja tugev järelevalvesüsteem,⁴ mis tagab komisjoni õigusaktide ettepanekute täieliku kooskõla põhiõiguste hartaga. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet⁵ avas oma ukse 1. märtsil 2007. Praegu abistab ta ELi institutsioone ja liikmesriike uurimisprojektide ja andmete võrdlemise kaudu. Loodi terviklik lähenemisviis laste õiguste edendamiseks,⁶ mille tulemusena loodi lapse õiguste Euroopa foorum. Foorumil on kõigil huvitatud pooltel võimalik koostööd teha, et lapse huvid oleks kõigi ELi tegevusvaldkondade

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

keskmes. EL võttis vastu raamotsuse, millega kohustatakse liikmesriike kehtestama sanktsioone nende suhtes, kes õhutavad rassistlikku vägivalda ja vihavaenu⁷.

Nii sise- kui ka välispoliitika kontekstis toetas Euroopa Liit isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse õiguse austamist, arvestades samas õiguskaitseasutuste vajadusega vahetada asjaomast teavet terrorismi ja raskete kuritegude vastases võitluses. Täiendavaid garantiisid on saadud selliste isikuandmete kaitseks, mida töödeldakse kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames⁸. Komisjon on teatanud, et tänu andmekaitse direktiivile⁹ on kodanikud kaitstud üldjärelvalve eest, tarbijad ei pea muretsema tehingute sooritamiseks edastatud andmete väärkasutamise pärast ja et ettevõtjad saavad ELis tegutseda, ilma et nad peaksid kartma rahvusvahelise tegevuse katkemise pärast¹⁰. Infosüsteemide väljatöötamisel edendati eraelu puutumatus kaitset parandavaid tehnoloogiaid,¹¹ mille puhul kogutakse ja kasutatakse vaid minimaalselt vajalikke isikuandmeid. Euroopa Liit sõlmis Ameerika Ühendriikide, Kanada ja Austraaliaga pikaajalised lepingud, milles käsitletakse lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete töötlemist, samuti on ette nähtud garantiid ELis pärit isikuandmete kasutamiseks ja SWIFTis töötlemiseks terrorismi vastu võitlemise eesmärgil.

III.1.2 Liidu kodakondsus

Sisepiirikontrollide kaotamine 25 riiki hõlmaval Schengeni alal võimaldab inimestel reisida Pürenee poolsaarelt Balti riikidesse ja Kreekast Soome piirikontrolli läbimata. Sellest tõuseb otsene kasu üle 400 miljonile Euroopa kodanikule;¹² samuti on see märk sellest, et liikmesriigid usaldavad vastastikku teineteise suutlikkust tõhusalt kontrollida ELi nimel välispiiri ja väljastada kogu Schengeni alal kehtivaid viisasid.

Aprillis 2006 jõustus direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil¹³. Seni on direktiivi ülevõtmine valmistanud pettumuse¹⁴ ja komisjon koondab oma jõupingutusi, et ELi kodanikud ja nende pereliikmed saaksid kõnealusest direktiivist tulenevaid õigusi täielikult kasutada.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and **xenophobia** by means of criminal law, *OJ L 328*, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, *OJ L 350*, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, *OJ L 281*, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *OJ L 158*, 30.4.2004, p. 77.

¹⁴ 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

On tehtud mitmeid ettepanekuid meetmete võtmiseks, mis muudaksid ELi kodanike õiguse konsulaarkaitsele reaalsuseks¹⁵. Ligikaudu 8,7 % ELi kodanikest ehk 7 miljonit inimest kasutavad seda võimalust, kui nad reisivad väljaspool ELi asuvasse riikidesse, kus nende enda liikmesriigi esindus puudub. Sellistes riikides elab omakorda 2 miljonit ELi kodanikku. 2007.–2009. aasta tegevuskavas¹⁶ üritati kõnealuses valdkonnas esinevaid ja tulevikus esineda võivaid probleeme lahendada.

III.1.3 Euroopa ühine varjupaigasüsteem

Euroopa ühine varjupaigasüsteem on meie väärtuste, inimväärikuse ja jagatud vastutuse austamise jõuline avaldus. Süsteemi esimeses etapis nähti ette ühised miinimumstandardid, mis kooskõlas Nice'i lepinguga võimaldasid üle minna kaasotsustamisele ja kvalifitseeritud häälteenamusele. Haagi programmi raames ja pärast laiaulatuslikke konsultatsioone¹⁷ jõudis süsteem teise arenguetappi, mille käigus võeti 2008. aastal vastu poliitikakava¹⁸. Kõnealuse poliitikakava osana on juba tehtud ettepanekud vastuvõtutingimuste direktiivi ning Dublini ja Eurodaci määruste muutmiseks. Töö käigus on korduvalt leidnud kinnitust vajadus praktilise koostöö järele. Euroopa Liit kutsus selle probleemi lahendamiseks ellu Euroopa varjupaigaküsimuste tugiameti, mis peaks kõnealuses valdkonnas pakkuma ühtset ja tõhusat abi. Seoses välismõõtmega tuleb märkida, et kolmandates riikides loodi nende kaitsealase tegevusvõime suurendamiseks mitmeid piirkondlikke kaitsealaseid katseprogramme.

III.1.4 Ränne ja integratsioon

EL töötab selle nimel, et parandada rändevoogude haldamist ja kooskõlastada liikmesriikide integratsioonipoliitikat. Loodi õigluse, järjepidevuse ja kindluse miinimumstandardid, samuti tehti jõupingutusi ELis juba elavate kolmandate riikide kodanike tööhõivepotentsiaali kasutamiseks, püüdes samas ära hoida ajude väljavoolust tulenevat negatiivset mõju lähერიikides.

Rohelise raamatu¹⁹ põhjal nähti poliitikakavas²⁰ ette algatused, mis ajavahemikul 2006–2009 tuleks seoses seadusliku rändega ellu viia. Kõnealuse kava rakendamise osana nähti ette kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise, seal töötamise ja elamise tingimused²¹. Samuti muutub varsti reaalsuseks ELi sinine kaart²².

Seaduslikust rändest saadava majanduskasu suurendamine käis käsikäes jõupingutustega inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse ning ja ebaseadusliku rände

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

vastu võitlemisel. Kuigi ebaseaduslik ränne ELis tervikuna ei suurene, jaguneb sellest tulenev koormus üha enam Vahemere-äärsete liikmesriikide vahel. Eriti murettekitav on ohtlikke mereteid mööda saabuvate inimeste arv²³. Ebaseadusliku tööhõive võimalus põhjustab inimese ärakasutamist ja avaldab moonutavat mõju ELi majandusele. Loodeti, et komisjoni ettepanek direktiivi kohta, millega nähakse ette sanktsioonid ebaseaduslikult riigis viibivate kolmanda riigi kodanike tööandjate suhtes, võetakse vastu 2009. aasta esimeses pooles²⁴. Kõnealuse direktiiviga saadetakse selge signaal, et EL ei salli ebaseaduslikku, eriti vastutustundetute tööandjate poolt julgustatavat rännet.

Kehtestati ühised põhimõtted ja kolmanda riigi kodanike integreerimise raamistik,²⁵ lisaks töötati välja integratsiooni käsiraamat poliitikutele ja erialatöötajatele ning loodi integratsiooni käsitlev universaalne Euroopa veebisait ja Euroopa integratsioonifoorum. Liikmesriikide asjaomaseid jõupingutusi toetatakse Euroopa integratsioonifondist,²⁶ mille eelarve ajavahemikus 2007–2013 on 825 miljonit eurot.

Komisjoni teatises Euroopa ühise sisserändepoliitika kohta²⁷ ja sellele peatselt järgnenud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis²⁸ võeti kokku kümne aasta jooksul tehtud töö ja pandi alus ühtsele lähenemisviisile tulevikus.

III.1.5 Piirihaldus

Rände haldamise eelduseks on turvalised piirid. ELi territooriumile saab siseneda 1 636 kindlaksmääratud piiriületuskoha kaudu. 2006. aastal ületati ELi välispiiri hinnanguliselt 900 miljonil korral ja EL 25s oli ligikaudu 8 miljonit ebaseaduslikku sisserändajat. Samal aastal peeti ELis kinni umbes 500 000 ebaseaduslikku sisserändajat ning hinnanguliselt 40 % neist saadeti välja.

Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuril (FRONTEX) on nende probleemidega ELi tasandil tegelemisel tähtis ülesanne. Ajavahemikul 2005–2008 viis ta läbi 50 ühisoperatsiooni ja 23 katseprojekti, mis hõlmasid mitmeid liikmesriike. Schengeni piirieskirjad²⁹ on jõustunud kõigis ELi liikmesriikides ja nendega nähakse ette standardid ja menetlused, mida liikmesriikidel tuleb järgida isikute liikumise kontrollimisel ELi sise- ja välispiiridel. Komisjoni ettepanekutega pandi alus integreeritud piirihalduse uuele etapile: kõnealused ettepanekud käsitlesid viisa aegumisest automaatselt teavitavat riiki sisenemise ja riigist väljumise süsteemi,³⁰ ELi lõuna- ja idapoolset välispiiri

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

hõlmavat Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR)³¹ ning FRONTEXi hindamist ja selle edasist arengut³². Tagasisaatmisdirektiiviga³³ kehtestati tõhusad ja humaansed standardid ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmiseks.

Uue ja integreeritud piirihaldussüsteemi väljatöötamiseks kasutatakse parimat tehnoloogiat. Biomeetrilised passid võeti kasutusele 2006. aastal. Praegu töötatakse välja teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi ning nende õiguslik raamistik on juba kehtestatud. Need süsteemid võimaldavad uute tehnoloogiate, eriti biomeetria paremat kasutamist ning aitavad seega kaasa turvalisuse tagamisele Schengeni alal, tagades seejuures andmekaitseõuete täitmise.

III.1.6 Viisapoliitika

Viisainfosüsteemi (VIS) rakendamise ja toimimise õigusraamistik võeti vastu 2008. aastal³⁴. Süsteem hõlbustab kontrolli välispiiril asuvates piiripunktides ja viisaandmete vahetamist liikmesriikide vahel. Komisjon tegi ettepaneku anda liikmesriikidele õiguslik alus kohustuslike biomeetriliste tunnuste kogumiseks viisataotlejatelt ja luua õiguslik raamistik liikmesriikide konsulaaresinduste töö korraldamiseks³⁵. Ühised konsulaarjuhised sõnastati uuesti, lisaks tehti ettepanek viisaeeskirja³⁶ kohta, et suurendada läbipaistvust, ühtlustada menetlusi ja suurendada õiguskindlust. Lihtsustatud viisamenetluse lepingute üle peeti läbirääkimisi Venemaa, Ukraina, Moldova Vabariigi, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi, Serbia ja Montenegroga. 2007. ja 2008. aastal jõustunud lepingud lihtsustasid menetlusi nimetatud riikidest pärit kodanike jaoks, kes soovivad ELi reisida lühikeseks ajaks. Täielik vastastikune viisavabadus³⁷ saavutati Costa Rica, Iisraeli, Malaisia, Mehhiko, Uus-Meremaa, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapuri, Uruguay ja Venezuelaga, lisaks tehti märkimisväärsed edusamme läbirääkimistes Austraalia, Brunei Darussalami Riigi, Kanada ja Ameerika Ühendriikidega. Ettepanek ühiste viisataotluskeskuste loomiseks³⁸ ootab vastuvõtmist, kusjuures kaks sellist katsekeskust on juba loodud.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

III.1.7 Varjupaiga- ja migratsioonipoliitika väline mõõde

Ülemaailmsed probleemid nõuavad ülemaailmseid lahendusi. Rände suhtes võetud üldine lähenemisviis, mis tugineb tõelisele partnerlusele kolmandate riikidega, näitab selgelt, et rände põhjuseid ja ELi kolmandatest riikidest suunduvaid rändevoojusid tuleks vaadelda võimalikult laia perspektiivist. Praegu on ränne komisjoni arengukavasse ja ELi teistesse välispoliitika valdkondadesse paremini integreeritud. Üldine lähenemisviis peegeldab olulist muudatust, mille käigus mindi üle peamiselt julgeolekupõhiselt lähenemisviisilt avatumale lähenemisviisile, milles juhindutakse kõigi rändega seonduvate küsimuste paremast mõistmisest. Avati uued võimalused partnerluse ja konstruktiivse dialoogi alustamiseks ELi naaberpiirkondade, Aafrika, Aasia ja Ladina-Ameerikaga. Neid arutelusid toetati kohapealse tegevusega, mille eesmärk on kasutada rännet ja liikuvust arengu positiivsete jõududena, hallata paremini seaduslikku rännet ning takistada ja vähendada ebaseaduslikku rännet. Ühenduse koostöövahendid andsid üldisele lähenemisviisile konkreetse väljundi, mille kaudu rahastati mitmeid projekte nii nimetatud valdkondades kui ka pagulaste kaitse valdkonnas. Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks loodi rände- ja varjupaigategemaline programm, mille eelarve ajavahemikul 2007–2013 on 384 miljonit eurot. Vahepeal töötati välja uusi vahendeid ja kontseptsioone, näiteks ELi ja kolmandate riikide vaheline liikuvuspartnerlus.

III.2. Julgeoleku tugevdamine

III.2.1 Terrorism

2004. ja 2005. aastal Madridis ja Londonis toimunud pommirünnakud on olnud viimaste aastate kõige šokeerivamad rünnakud ELis. Samuti on murettekitav kavandatud rünnakute arv, millest suur osa jäi märkamata. 2007. aastal registreeriti ELi 11 liikmesriigis ligikaudu 600 terrorirünnakut: see arv sisaldab nii ebaõnnestunud, nurjunud kui ka tegelikult toimepandud terrorirünnakuid³⁹.

Terrorismi ennetamise valdkonnas rahastas EL mitmeid projekte, sealhulgas käsiraamatut vanglates toimuva radikaliseerumise kohta. Rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise direktiiviga kohustati ka muid kui finantssektori ettevõtjaid, sealhulgas kasiinosid ja advokaate kahtlastest tehingutest teada andma⁴⁰. 2005. aastal vastuvõetud määruse kohaselt peavad ELi välispiiri ületavad reisijad, kellel on kaasas 10 000 või rohkem eurot sularahas, selle kirjalikult deklareerima⁴¹. EL võttis vastu õigusaktid, mille alusel tunnistatakse kuriteoks terroristide koolitamine ja värbamine ning avalik õhutamine terroriakti toimepanemisele, sealhulgas Interneti kaudu⁴². Samuti eraldati vahendid ELi-ülese varajase hoiatamise süsteemi loomiseks, mille kaudu edastatakse ametiasutustele teavet kadunud või varastatud lõhkeaine kohta.

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *OJ L 309*, 25.11.2005, p. 15.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *OJ L 309*, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, *OJ L 330*, 9.12.2008, p. 21.

Loodi vahendid ELi elutähtsate infrastruktuuride – maanteed, raudteede, elektrivõrkude ja elektrijaamade – kaitse tugevdamiseks⁴³. Kasutades rohelist raamatut bioloogiliseks ohuks valmisoleku kohta,⁴⁴ pidas komisjon konsultatsioone ja esitab varsti ettepanekute paketi, mille eesmärk on vähendada keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste ja tuumaahvarduste ohtu, mis võib kahju tekitada tuhandetele inimestele, hävitada põllumajanduse ja tõsiselt kahjustada toiduainete tarneahelat.

III.2.2 Politseikoostöö

Viimase viie aasta jooksul on ELi töö põhinenud kättesaadavuse põhimõttel, mille kohaselt ühe liikmesriigi õiguskaitseametnikul on oma ülesannete täitmiseks vajaduse korral õigus saada teavet teise liikmesriigi käest.

Lihtsustati teabe ja luureandmete vahetamist⁴⁵. Prümi lepingu inkorporeerimisega ELi õigusaktidesse⁴⁶ loodi kaudne juurdepääs sõrmejälgi ja DNA-andmeid sisaldavatele liikmesriikide andmebaasidele ning otsene ja kontrollitav juurdepääs sõidukite registreerimisfailidele. Tõenäoliselt tõhustab see märgatavalt politseikoostööd kogu ELis, võimaldades politseil saada teavet kõigi kättesaadavate andmete kohta. Võeti vastu julgeolekukaalutlustel VISist järelepärimiste tegemise tingimused⁴⁷. Elektrooniliste sideteenuste valdkonnas on enamik liikmesriike seoses püsitelefon- ja mobiiltelefonivõrkudega üle võtnud liiklus- ja asukohaandmete säilitamise eeskirjad⁴⁸.

Nõukogu otsusega, millega asutatakse Euroopa Politseiamet (Europol) ja asendatakse varasem konventsioon, antakse kõnealusele asutusele suurem tegevuspaindlikkus, et kuriteosuundumustele oleks võimalik kiiremini reageerida⁴⁹. Lisaks infosüsteemile, mis on loodud andmete kogumiseks raskete piiriüleste kuritegude kohta ja mille kaudu saab neid andmeid vahetada, on Europoli analüüsifailid samuti töövahendiks liikmesriikide õiguskaitseasutustele, kes saavad nendest olulist teavet konkreetsete kuriteoliikide, sealhulgas inimkaubanduse, terrorismi, krediitkaardipettuste ja sünteetiliste narkootikumide kohta.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

III.2.3 Organiseeritud kuritegevus

ELi ohustab organiseeritud kuritegelike jõukude osalemine narkootikumidega ja varastatud sõidukitega äritsemises, röövides ja sellises kõrgtehnoloogilises kuritegevuses nagu identiteedi vargus. Koos finantskuritegevuse liikidega, nagu pettus, võltsimine ja rahapesu, toodab selline tegevus suuri kasumeid, kahjustades ELi majandust. Selliste ohtude vastu võitlemiseks toetati siseriiklike kriminaaltulu jälitamise talituste asutamist kuritegevusega seotud vara kiireks tuvastamiseks ELis⁵⁰ ning edendati jälitusteabel põhinevat lähenemisviisi. Rahapesu vastu võitlemiseks loodi FIU.NET. Kõnealune detsentraliseeritud arvutivõrk ühendab ELi rahapesu andmebüroosid, võimaldades neil tõhusalt vahetada finantsluure andmeid. Tänu sellele organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise uuele vahendile⁵¹ saavad liikmesriigid nimetatud valdkonnas teha täiendavat koostööd. 2007. aasta mais tegi komisjon ettepaneku terve rea meetmete võtmiseks küberkuritegevuse vastase võitluse paremaks kooskõlastamiseks⁵² nii liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahel kui ka õiguskaitseasutuste ja erasektori vahel. Küberkuritegevus ja laste ärakasutamine võivad mõnikord olla sünonüümid. Lapsporno vastase finantskoalitsiooni loomine võimaldab komisjonil, krediitkaartide väljastajatel, õiguskaitseasutustel ja Interneti teel teenuseid osutavatel ettevõtjatel teha lapsporno kasutamise kõrvaldamiseks koostööd, võttes meetmeid selliste maksesüsteemide suhtes, mille kaudu ebaseadusliku tegevuse rahastamine toimub. 2009. aasta kevadel esitas komisjon raamotsuse, milles käsitletakse laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lapsporno vastast võitlust, ning 2005. aasta tegevuskava jätkuna raamotsuse ettepaneku inimkaubanduse vastu võitlemiseks⁵³.

III.2.4 Euroopa uimastivastane strateegia

ELi uimastivastase strateegia (2005–2012)⁵⁴ ja tegevuskavadega⁵⁵ nähakse ette tasakaalustatud ja integreeritud lähenemisviis, mis hõlmab uimastite kuritarvitamise vastast võitlust, uimastisõltlaste abi- ja rehabilitatsioonipoliitikat, ebaseadusliku uimastikaubanduse vastast võitlust, lähtekemikaalide kontrollimist, rahapesu vastu võitlemist ja rahvusvahelise koostöö tugevdamist. Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse kogutud andmete põhjal on näha, et heroini, kanepi ja sünteetiliste narkootikumide kasutamine on stabiliseerunud, kuid kokaiini tarbimine on mitmes liikmesriigis tõusuteel. EL tegeleb elanikkonna seas laialdaselt levinud narkootiliste ainete kasutamise ja kuritarvitamise keerulise sotsiaalse nähtusega ja pöörab üha enam tähelepanu meetmetele, mille eesmärk on vähendada uimastite kasutamisest tulenevat kahju inimestele ja ühiskonnale.

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

III.3. Õiguse tugevdamine

Haagi programmi raames hakkas õigusel rajanev Euroopa ala andma liikmesriikidele ja ELi kodanikele esimesi tulemusi. Eurojust ja Euroopa õiguslase koostöö võrgustik moodustavad vajaliku infrastruktuuri õiguslaseks koostööks ning uurimise ja vastutusele võtmise koordineerimiseks liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel. Tänu vahetult kohaldatavatele määrustele teavad kodanikud ja ettevõtjad, kes on kaasatud tsiviilasju käsitlevatesse piiriülestesse vaidlustesse, millised kohtud on pädevad ning millised eeskirjad on kohaldatavad teises liikmeriigis langetatud kohtuotsuse suhtes.

III.3.1 Õiguslane koostöö kriminaalasjades

Euroopa vahistamismäärus vähendas oluliselt aega ja jõupingutusi, mida õiguserikkuja üleandmiseks on vaja. Varasema väljaandmisprotsessi kohaselt kestis menetlus sageli üle aasta, praegu kulub selleks 11 päeva kuni 6 nädalat. 2007. aastal anti teada vahistamismääruse alusel toimunud 2 667 edukast üleandmisjuhtumist; 2005. aastal kasutati kõnealust määrust Londonis toimunud pommiplahvatuste korraldajate kiireks tagasisaatmiseks Itaaliast Ühendkuningriiki. Liikmesriigid usaldasid raskete kuritegude uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel üha enam Eurojusti. 2007. aastal registreeriti üle 1 000 sellise juhtumi, 2002. aastal oli vastav näitaja 192.

III.3.2 Piiriülese tsiviilõigusmenetluse hõlbustamine

Märkimisväärseid edusamme tehti ka tsiviil- ja kaubandusõiguse valdkonnas. ELi kodanikud saavad nüüd väikeste nõuete ja võlgade puhul kasutada lihtsamaid ja kiiremaid võimalusi⁵⁶. EL kehtestas ühtlustatud eeskirjad tsiviilvastutuse ja lepingute suhtes kohaldatava õiguse kohta⁵⁷. Õiguslase koostööd tõhustati dokumentide kätteandmise muudetud eeskirjadega⁵⁸. Seoses õiguslase koostöö välisaspektidega⁵⁹ tuleb esile tõsta EÜ ühinemist Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsiga⁶⁰ ja komisjoni ettevalmistavat tööd kohtuotsuste

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, *OJ L 199, 31.7.2007, p. 1*; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, *OJ L 399, 30.12.2006, p. 1*.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), *OJ L 177, 4.7.2008, p. 6*.

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, *OJ L 324, 10.12.2007, p. 79*.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, *OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23*; **Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters** (the 'Lugano Convention'), *OJ L 339, 21.12.2007, p. 1*; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, *OJ L 151, 11.6.2008, p. 36*.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, *OJ L 297, 26.10.2006, p. 1..*

jõustamise parandamiseks ELis⁶¹. Käsitleti vahendusmenetluse teatavaid aspekte tsiviil- ja kaubandusajades, et edendada vaidluste lahendamise alternatiivseid võimalusi⁶².

Uue määrusega abieluasjade ja vanemliku vastutuse kohta tagati, et lastel on pärast lahutust võimalik säilitada korrapärane kontakt mõlema vanemaga ja nähti ette selged eeskirjad lapseröövi takistamiseks ELis. Lisaks hakatakse varsti kohaldama veel ühte määrust, millega kiirendatakse ülalpidamiskohustuste sissenõudmist ELis⁶³. Nõukogus ja parlamendis käivad arutelud abielulahutuse suhtes kohaldatava õigusakti ettepaneku üle (Rooma III).

III.3.3 Vastastikune tunnustamine

Vastastikune tunnustamine on õiguslase koostöö nurgakivi. EL on selles valdkonnas saavutanud nii seadusandlikul kui ka tegevuslikul tasandil märkimisväärset edu. Euroopa e-õiguskeskkonna strateegia ja selle tegevuskava⁶⁴ rakendamise kaudu saavad ELi kodanikud tutvuda teabega ELi õigusruumis pakutavate teenuste kohta, lisaks lihtsustab see õigusasutuste vahelist suhtlust ja koostööd. Õigusfoorum, kus toimuvad ELi õiguspoliitika ja -tava üle peetavad dialoogid, peaks tugevdama usaldust, mis on vastastikuse tunnustamise aluseks.

Tegelik koostöö algab valdkonnaga vahetult tegelevate inimeste koolitamisega. Komisjon on seadnud prioriteediks õiguslase töötavate inimeste väljaõppe-, koolitus- ja vahetusprogrammide rahastamise. Ainuüksi vahetusprogrammides osales 2007. aastal 400 kohtunikku ja prokuröri.

III.4. Välissuhted

Õiguse, vabaduse ja julgeoleku valdkonna sise- ja välispoliitika on omavahel tihedalt seotud. Haagi programmis volitati komisjoni ja peasekretäri / kõrget esindajat esitama nõukogule ELi vabaduse, julgeoleku ja õiguse poliitika kõiki välisaspekte hõlmav strateegia. Selles strateegias,⁶⁵ mille nõukogu kiitis heaks 2005. aastal, sätestati prioriteedid järgmiste teemade lõikes: inimõigused, halva valitsemistava ja riigistruktuuride kokkuvarisemise probleemide lahendamine, õiguslase koostöö, terrorismivastane võitlus, organiseeritud kuritegevus, korruptsioon, uimastid ja rändevoogude haldamine, ning nähti ette asjaomased põhimõtted ja

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a **European Judicial Network** in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

elluviimiskord. Nimetatud strateegia kohta koostati kaks arenguaruannet⁶⁶. Need prioriteetid olid lülitatud ka 2003. aasta Euroopa julgeolekustrateegiasse, milles tehti kindlaks peamised Euroopat varitsevad ohud. Rakendusaruanne avaldati detsembris 2008⁶⁷.

III.5. Rahastamisvahendid

ELi ja liikmesriikide tasandil toimuva tegevuse toetamiseks loodi mitmeid rahastamisvahendeid. Solidaarsuse ja rändevoogude haldamise programm toetab sisserändepoliitikat⁶⁸. Ajavahemikul 2007–2013 eraldati rändeküsimuste jaoks ligikaudu 4 miljardit eurot. Turvalisuse ja vabaduste kaitse programmi⁶⁹ kaudu (ajavahemikuks 2007–2013 eraldati 745 miljonit eurot) toetatakse ELi toimetulekut terrorismi ja kuritegevuse vastu võitlemisel. Põhiõiguste ja õigusasjade programmi⁷⁰ (kogueelarve 542 miljonit eurot) kaudu rahastatakse e-õiguskeskkonna tegevuskava ja Daphne programmi (laste, noorukite ja naiste vägivaldse kohtlemise vastu võitlemise programm).

Ühenduse teadusuuringute ja tehnoloogia arengu seitsmenda raamprogrammi raames on eraldatud kodanike, piiride ja infrastruktuuri kaitse tugevdamiseks 1,5 miljardit eurot terrorismi ja muude ohtude vastase suutlikkuse tõstmiseks. Lisaks on eraldatud vahendid kuritegevuse sotsiaalmajanduslike aspektide uurimiseks ja põhiõiguste kaitseks. Loodi Euroopa turvalisusuuringute ja innovatsioonifoorum (ESRIF), mille raames saavad avaliku ja erasektori partnerid kokku tulla ja välja töötada julgeoleku-uuringute ja innovaatika ühise tegevuskava, mis hõlmaks keskpikka kuni pikka ajavahemikku⁷¹.

Välisabi valdkonnas on mitu rahastamisvahendit, mis toetavad õiguse, vabaduse ja julgeoleku välisdimensiooni: ühinemiseelne rahastamisvahend, Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend, stabiliseerimisvahend, Euroopa Arengufond ja arengukoostöö rahastamisvahend, mis hõlmab ka rände- ja varjupaigategemalist programmi.

IV. VAHELDUV EDU MÕNES VALDKONNAS

Haagi programmis seatud eesmärkide täitmisel on saavutatud märkimisväärset edu ning enamik sellega ettenähtud meetmetest on võetud. Paljude meetmete tulemused avalduvad aga alles pikema aja jooksul. Vaatamata sellele on teatavates valdkondades saavutatud edu olnud vahelduv või piiratud.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

Suures osas saab sellist ebahühtlast edu põhjendada vabaduse, turvalisuse ja õiguse alaga seonduvate probleemide unikaalsusega: suhteliselt uus *acquis*, Euroopa Parlamendi ebapiisav roll teatavates poliitikavaldkondades, Euroopa Kohtu piiratud pädevus ja komisjoni piiratud pädevus rikkumismenetluse algatamiseks, samuti ühehäälsus, mida nõutakse otsuste vastuvõtmisel mitmes valdkonnas. Seepärast piirati mõnes valdkonnas (seaduslik ränne) meetmete eesmärke.

Haagi programmi mitmete elementide täitmata jätmine on selgitatav sellega, et põhiseaduse lepingut ei suudetud ratifitseerida. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ei ole olnud võimalik ilma vajaliku õigusliku aluseta. Kõnealuse õigusliku aluse oleks andnud põhiseaduse leping, samuti võib selleks olla Lissaboni leping, kui see peaks jõustuma.

Vastastikuse tunnustamise valdkonnas kriminaalasjades ja politseikoostöös saavutati edu samuti suhteliselt aeglaselt. Kolmanda samba raames (Euroopa Liidu lepingu VI jaotis) toimuv otsustamisprotsess nõuab ühehäälsust. Tihti tähendab see pikki ja tulemuseta arutelusid või ambitsioonikate ettepanekute kärpimist tundmatuseeni. Menetlusõigusi käsitlev raamotsus on vaid üks näide ettepaneku kohta, mis oli Haagi programmis ette nähtud, kuid mida ei võetud vastu, kuigi erialatöötajad kogu Euroopas pidasid seda väga tähtsaks.

Kolmanda samba õigusaktide puhul (ühised seisukohad, raamotsused, otsused ja konventsioonid), on ametliku rikkumismenetluse puudumine, mis tagaks nõuetekohase ülevõtmise, ja märkimisväärsed viivitused ELi õigusaktide ülevõtmisel liikmesriikide tasandil viinud „virtuaalse” õigusliku raamistiku tekkeni, millest ELi kodanikel on vähe kasu või see puudub üldse.

V. ÕPPETUNNID JA TEEMAD EDASISEKS TEGUTSEMISEKS

EL peab õppima varasemast kogemusest, kasutades täielikult ära edukaid strateegiaid ja muutes seda, mida oleks võinud paremini teha. Edaspidises töös õiguse, vabaduse ja julgeoleku valdkonnas peaksime juhinduma järgmistest temadest.

V.1. Ühine mõtlemine ja tegevus

Suurte probleemidega, olgu siis lühiajaliste kriiside või pikaajaliste suundumustega toimetulekuks tuleb teha ühiseid plaane ja koos tegutseda. Õigus, vabadus ja julgeolek on olulised Haagi programmi igast aspektist. Samuti on oluline ühtsus mitte ainult õiguse ja siseküsimuste traditsioonilises valdkonnas, vaid kõigi ühenduse poliitikavaldkondade vahel.

Rände ja varjupaiga valdkonnas ei tohi ebaseadusliku sisserände takistamise ja selle vastu võitlemise poliitika piirata varjupaigataotlejate juurdepääsu kaitsele, millele neil on õigus. Edaspidi tuleb jätkuvalt kontrollida seda, kas ELi poliitika arvestab põhiõigustega. Selline kontrollimine peab toimuma kõigil otsustamistasanditel ja ELi *acquis* rakendamisel liikmesriikide poolt. Piirihaldus on ELi julgeoleku jaoks sama tähtis kui politseikoostöö ebaseadusliku rände vastu võitlemisel. Nimetatud valdkondades tuleb kehtestada ELi valdkondadevahelised prioriteedid.

Isikuandmete kaitse kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames on juhtumipõhise lähenemisviisi tulemus. Andmekaitsealased nõuded on sätestatud mitmes õigusaktis, mis hõlmavad kõiki sambaid, ning nende nõuete ulatus ja laad sõltuvad õigusakti

eesmärkidest. Hiljuti vastu võetud raamotsus⁷² ei kõrvalda veel täielikult vähese ühtlustatuse probleemi. Seepärast tuleks lähiaastatel selles valdkonnas pöörata ühtsusele suuremat tähelepanu.

Muud valdkondadevahelised lähenemisviisid saaksid meie poliitika tõhusust parandada järgmistes valdkondades: lapse õigused ning ksenofoobia ja rassismi (mille oht võimendub kahjuks alati majanduskriisi ajal) vastu võitlemine.

Rände suhtes võetud üldine lähenemisviis koosneb mitmest vahendist, mida saaks kaasata dialoogi ja koostöö terviklikku ning tasakaalustatud raamistikku. Uute probleemidega tuleb tegeleda süstemaatiliselt. Poliitilised, majanduslikud, keskkonna- ja demograafilised muutused mõjutavad pikemas perspektiivis ELi suhteid kolmandate riikidega, avaldades erilist mõju rändele ja liikuvusele. Rändepoliitika tuleb ELi välissuhete strateegiasse veel paremini integreerida, millele saab kaasa aidata Euroopa Liidu välisteenistuse võimalik loomine.

Samuti tuleb meil täielikult ära kasutada uute tehnoloogiate võimalusi. Infoühiskonna toimimiseks on vaja kõrgetasemelist võrgu- ja infoturvet kogu Euroopas. Küberkuritegevuse- ja terrorismi vastane võitlus nõuab sidusrühmadelt nende innukat osalemist info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valmisoleku, turvalisuse ja vastupidavuse suurendamise jõupingutustes. Nende aeganõudvate ülesannetega tuleb Euroopa tasandil põhjalikult tegeleda⁷³.

Julgeoleku-uuringute ja innovaatika tegevuskavaga tuleb tegeleda koos era- ja riigisektoriga ning selles peavad osalema ka organisatsioonid, kes on lõppkasutajad.

V.2. Lisatähelepanu rakendamisele ja jõustamisele

On murettekitav, et Haagi programmi ja tegevuskava raames võetud meetmete edukust varjutab nende rakendamise ebahütlane tase liikmesriikides. Kuna vajalik õigusraamistik on praeguseks olemas, tuleb tulevikus rohkem rõhku panna konsolideerimisele ja täitmise tagamisele. Komisjon saab sellele kaasa aidata olemasoleva *acquis* konsolideerimisega, lihtsustades rakendusseminaride korraldamise kaudu kooskõlastamist ja parema tava vahetamist liikmesriikide vahel ning pakkudes neile finantstuge ja koolitust. Samuti tuleks ette näha rikkumismenetluste ulatuslikum kasutamine. Komisjon on edendanud ELi kodanike õigust vabalt liikuda ja elada ELi territooriumil, kuid tuleb teha veel tööd selle nimel, et ELi kodanikud oleksid oma õigustest teadlikud ja kindlad, et neid õigusi võetakse arvesse. Olemasolevad asutused ja võrgustikud peavad oma potentsiaali täielikult realiseerima, tegema koostööd ja sellest tulenevat sünergia ära kasutama.

V.3. Hindamise parandamine

Kodanikud soovivad näha ELi poliitika tulemusi. Haagi programmi raames on vastu võetud palju õigusakte ja loodud uusi asutusi. Paljudel juhtudel ei ole aeg nende tõhususe hindamiseks veel küps. Meetmeid, mis on võetud organiseeritud kuritegevuse vastu

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, *OJ L 350*, 30.12.2008, p. 60.

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

võitlemise, politsei- ja tollikoostöö ning kriminaalõiguse valdkonnas on keeruline hinnata, sest liikmesriikidel puudub ametlik kohustus edastada teavet nende rakendamise kohta.

Iga strateegia jaoks on vaja kindlamat ja süsteemsemat järelevalve- ja hindamissüsteemi, mille kaudu saaks ELi meetmete mõju kohta võrreldavaid andmeid. Sellised hindamistulemused annaksid poliitikakujundajatele väärtuslikumat teavet ja aitaksid ELi kodanikele ELi tegevuse lisaväärtust paremini selgitada.

Parem hindamine sõltub ajakohastatud, objektiivsete, usaldusväärsete ja võrreldavate andmete olemasolust. Näiteks on nüüd rände valdkonnas olemas ühenduse statistika ühised eeskirjad,⁷⁴ samuti on loodud Euroopa rändevõrgustik. Lisaks on komisjon koos liikmesriikidega välja töötanud parameetrid andmete ja suundumuste kogumiseks, analüüsimiseks ja võrdlemiseks inimkaubanduse ja rahapesu valdkonnas. Näiteks õiguse ja paljudes muudes valdkondades sellised andmed kahjuks puuduvad. Valdkondades, kus andmete kogumise süsteemid on juba olemas või neid alles luuakse, sealhulgas kuritegevuse ja eriti uimastite valdkond, tuleks tähelepanu pöörata siduvamatele sätetele. Teadusuuringute ja tehnoloogia arengu raamprogrammi ja muude asjaomaste programmide raames toimuv rahastamine peab aitama kaasa teadmiste arendamisele selles poliitikavaldkonnas.

Järgmise mitmeaastase programmi usaldusväärsus sõltub sellest, kui võrd adekvaatselt suudab EL oma tõhususest aru anda.

V.4. Sisepoliitika täiendamine välistegevusega

Partnerluse tugevdamiseks kolmandate riikidega peavad liikmesriigid, nõukogu ja komisjon tegema koostööd. Euroopa õiguse, vabaduse ja julgeolekualane sise- ja välispoliitika peab olema järjepidev ja ühtne, et saavutada tulemusi ja tulla toime globaliseerumisest tulenevate probleemidega. EL peaks probleeme ennetama, mitte ootama, kuni need on jõudnud meieni, samuti tuleks edendada selliseid standardeid nagu andmekaitsestandard, mis on heaks näiteks ja eeskujuks ka rahvusvahelisel tasandil. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud poliitika välismõõde tuleks täielikult integreerida ja siduda ELi välistegevuse ja – poliitikaga (näiteks arengukoostööga).

Üha enam pöördub kolmandaid riike ELi poole koostöösoovidega konkreetsete lepingute alusel. Võib juhtuda, et sellised pöördumised tuleb panna tähtsust järjestyse. Tähelepanu tuleks pöörata kriteeriumide kindlaksmääramisele, mille alusel otsustada, kuidas nendele pöördumistele vastata ja kas neid kaasata tervikliku lepingu üldisesse raamistikku. Koostööalgatused peavad olema vastavuses nende riikide eriolukorraga, kes valmistavad ette ELiga ühinemist. Liidu välissuhete prioriteete tuleks paremini ära kasutada ja nendest juhinduda Europoli, Eurojusti and Frontexi prioriteetide seadmisel. Nimetatud asutuste aastaaruanded ja tegevusalased teadmised eriti nendes valdkondades, kus nad on kolmandate riikidega sõlminud lepingud või kokku leppinud töökorralduse, võivad osutada väga väärtuslikuks otsuste tegemisel ELi tasandil.

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, *OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.*

VI. PROBLEEMID, MIS VAJAVAD PIKAAJALISI MEETMEID

Sügisel 2008 viis komisjon läbi avaliku konsulteerimise, et välja selgitada Euroopa tulevikuprioriteetid õiguse, vabaduse ja julgeoleku valdkonnas⁷⁵. Üksikkodanikelt, kodanikuühiskonna esindajatelt ja liikmesriikidelt saadi palju vastuseid. Seejärel tehti terve rida põhjalikke järeldusi nn tulevikurühmades, mis koosnesid liikmesriikide ministritest⁷⁶.

Järeldused on selged.

ELi kodanikud soovivad elada kohas, kus austatakse nende õigusi ja kus on tagatud nende turvalisus. Nad soovivad vabalt reisida ning ajutiselt või alaliselt elada mõnes teises ELi liikmesriigis kas siis õpingute, töö või pere loomise eesmärgil. Valdav osa ELi kodanikest soovib, et EL võtaks veelgi suurem rolli järgmistes valdkondades: organiseeritud kuritegevuse, inimkaubanduse ja terrorismi vastu võitlemine, politsei- ja õigusosalase teabe vahetamine liikmesriikide vahel, uimastivastane võitlus, põhiõiguste edendamine ja kaitse, välispiiri kontroll ning varjupaiga- ja rändepoliitika.

Võrreldes 2008. aasta andmetega prognoositakse 2060. aastaks ELi tööealise elanikkonna vähenemist 15 % ehk ligikaudu 50 miljoni inimese võrra. 2007. aastal elas EL 27s 18,8 miljonit kolmanda riigi kodanikku, moodustades elanikkonna koguarvust 3,8 %⁷⁷. See suundumus tõenäoliselt jätkub, sest rändesurve suureneb lähitulevikus veelgi. Sisserändeprobleemi ei tohi ammu enam vaadelda teistest teemadest eraldi.

EL võib olla uhke oma saavutuste üle. Vaatamata suhteliselt lühikesele ajavahemikule, mille jooksul Haagi programm välja töötati, seisneb programmi tugevus selle pikaajalises perspektiivis. Lähiaastatel tuleb üritada seni saavutatut hoida ja selle pinnalt edasi minna, õppidest kogemustest. Euroopa peab kodanike huvidest lähtuvalt leidma nende pikaajaliste probleemide lahendamiseks ühise vastuse.

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

⁷⁷ Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.