



Strasbourg, 11.3.2014
COM(2014) 144 final

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

**ELi õiguslane tegevuskava aastaks 2020 - usalduse, liikuvuse ja majanduskasvu
suurendamine liidus**

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit on viimase 15 aasta jooksul Maastrichti, Amsterdami ja Nice'i lepingute alusel järk-järgult välja kujundanud Euroopa õiguspiirkonna ja Euroopa õiguspoliitika. Enne 2009. aastat iseloomustas seda valdkonda muudest ELi poliitikavaldkondadest erinev institutsiooniline struktuur. Eelkõige väljendus see selles, et Euroopa Parlament ja nõukogu ei olnud veel võrdses olukorras ning prioriteedid määras enamikus kindlaks Euroopa Ülemkogu, võttes vastu kohati väga üksikasjalikke viie aasta programme (Tampere, Haagi ja Stockholmi programmid).

Nüüdseks on ELi õiguspoliitika lähenenud muudele ELi poliitikatele, selle aluseks on ELi aluslepingutesse tehtud järjestikused muudatused ning eelkõige Lissaboni lepingu jõustumine 1. detsembril 2009. aastal. Euroopa Parlamendist ja nõukogust on saanud kaasseadusandjad enamikes õiguslase koostöö valdkondades tsiviil- ja kriminaalasjades. 1. detsembril 2014 jõuab lõpule viimane üleminekuetapp. Sellega kaovad praegu kehtivad piirangud Euroopa Kohtu poolse kontrolli suhtes ning kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö puhul komisjoni kui aluslepingu täitmise järelevalvaja volituste suhtes algatada rikkumismenetlusi. Komisjon tagab jätkuvalt ELi õigusaktide nõuetekohase rakendamise õigusvaldkonnas.

Et 2014. aasta lõpus jõuavad lõpule ka Euroopa Ülemkogu Stockholmi programm¹ ja sellega seotud komisjoni tegevuskava,² on aeg teha kokkuvõtte senistest edusammudest ning määrata kindlaks edasised põhiülesanded ja nende lahendamise viisid.

Käesolevas teatises esitatakse poliitilised prioriteedid, mida tuleks järgida, et saavutada 2020. aastaks Euroopas täielikult toimiv ühtne õiguspiirkond, mis tugineb usaldusele, liikuvusele ja majanduskasvule.

Komisjon kaasas käesoleva teatise ettevalmistamisse paljud sidusrühmad ja huvitatud isikud, korraldades konverentsi „*Assises de la Justice*”,³ ning sai vastuseks hulgaliselt kirjalikke arvamuseavaldusi. Arutelud toimusid ka Euroopa Parlamendis,⁴ nõukogus⁵ ja Regioonide Komitees⁶.

Komisjoni tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö juhist eesmärk on edendada strateegilisi suuniseid, mille Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 68 alusel, ning toetada neid strateegilisi valikuid, mida Euroopa Parlament pakub Euroopa õiguspiirkonna edasiseks väljaarendamiseks.

2. SENISED EDUSAMMUD: EUROOPA ÕIGUSPIIRKONNA ALUS

EL on astunud samme, et luua alus „vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale sisepiirideta alale”. Lissaboni lepingu jõustumise ning Euroopa Parlamendi ja nõukoguga tehtava tiheda koostöö tulemusena on tehtud märgatavaid edusamme Euroopa ühise õiguspiirkonna parema toimimise suunas.

¹ „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel”, ELT C 115, 4.5.2010.

² „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tagamine Euroopa kodanikele – Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava” (KOM(2010) 171 lõplik), 20.4.2010.

³ *Assises de la Justice* – Shaping Justice policies in Europe for the years to come – 21.–22. november 2013 – Menetluse tulemused, aruteludokumendid ja kirjalikud märkused on kättesaadavad aadressil: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ Euroopa Parlamendi täiskogu istungil ning mitme komisjoni (eelkõige õiguskomisjoni, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni, põhiseaduskomisjoni ja inimõiguste allkomisjoni) koosolekutel.

⁵ Justiits- ja siseküsimuste nõukogu kahel ametlikul ja kahel mitteametlikul kohtumisel ning töörühmades (kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö kooskõlastuskomitees (CATS), põhiõiguste, kodanikuõiguste ja isikute vaba liikumise töörühmas (FREMP) ning tsiviilõiguse töörühmas).

⁶ Kodakondsuse ning valitsemis-, institutsiooniliste ja välisasjade komisjonis (CIVEX).

Vastastikuse usalduse suurendamine

ELi õiguspoliitika eesmärk on olnud välja kujundada Euroopa õiguspiirkond, mis põhineb vastastikusel tunnustamisel ja usaldusel ning selleks on püütud siluda lahknevusi eri liikmesriikide õigussüsteemide vahel. Kasutusele on võetud nõuetekohased õiguslikud kaitsemeetmed, mis tagavad liikmesriikide õigussüsteemide vaheliste ühenduste struktuuri kindluse. Kriminaalõiguse valdkonnas on liikmesriikide vastastikust usaldust suurendanud kogu ELis järkjärgult kehtestatud õigus õiglasele kohtulikule arutamisele, mis tugineb kogu ELi hõlmavatele ühistele miinimumnõuetele kuriteos kahtlustatavate või süüdistatavate kaitsmiseks⁷. Parandatud on ka kuriteoohvrite seisundit kogu kriminaalmenetluse jooksul, tagades kuriteoohvritele ja nende lähisugulastele miinimumõigused, toe, nõustamise ja kaitse.

Õigussüsteem majanduskasvu heaks: majanduskasvu toetamine

ELi õiguspoliitika abil on viimastel aastatel finants- ja riigivõlakriisi tingimustes ning kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020” toetatud ka majanduse elavdamist, majanduskasvu ja struktuurireforme⁸. EL on võtnud meetmeid, millega luua järk-järgult vajalik usaldus, et ettevõtjad ja tarbijad saaksid tõelist kasu ühtsest turust, mis toimib justkui kodumaise turuna. Bürokratiat ja kulusid on vähendatud: ühes liikmesriigis tehtud kohtuotsust saab nüüd teises liikmesriigis tunnustada ja täide viia ilma vahepealse menetlusteta (välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnistamise menetlus⁹ on järk-järgult kaotatud nii tsiviil- kui ka kaubandusõiguslikust menetlusest). Andmekaitse valdkonnas on Euroopa Parlament ja nõukogu teinud edusamme läbirääkimistes uue üleeuroopalise määruse üle, mille tulemusena asendatakse 28 isikuandmete kaitset käsitlevat riiklikku seadust ühe eeskirjade kogumiga. Tarbijaõiguste direktiiviga, mis jõustub 28 liikmesriigis täies mahus juunis 2014, suureneb tarbijate kaitse ning ka ettevõtjad saavad kasutada ühtse põhireeglite kogumi eeliseid – üleeuroopaliste kaubandusettevõtjate jaoks vähenevad märgatavalt eeskirjade täitmisest tingitud kulud. Esimese sammuna Euroopa Liidu päästmis- ja taastamispoliitika suunas, millega abistatakse finantsraskustes olevaid ettevõtjaid ja üksikisikuid, muudetakse kehtivaid Euroopa eeskirju piiriülese maksejõuetuse kohta.

Riikide õigussüsteemide sõltumatuse, kvaliteedi ja tõhususe parandamine on osa majanduse kohandamise programmide ja Euroopa poolaastast. ELi õigusemõistmise tulemustabel on abiks liikmesriikidele ja ELi institutsioonidele, pakkudes objektiivseid, usaldusväärseid ja võrreldavaid andmeid liikmesriikide õigussüsteemide kohta.

ELi institutsioonid on võtnud meetmeid, et paremini kaitsta ELi ja maksumaksjate finantshuve pettuste eest. Eelkõige kuulub siia komisjoni ettepanek Euroopa Prokuratuuri loomise kohta. Ettepaneku eesmärk on luua asutus, mis tagab ELi eelarvet kahjustavate kuritegude tulemusliku uurimise ja süüdistuste esitamise, et kurjategijad saaks vastutusele võtta ja raha tagasi nõuda.

Õiguskaitse kodanikele: lihtsam juurdepääs õiguskaitsele

EL on võtnud meetmeid selle tagamiseks, et kodanikud saaksid täiel määral kasutada oma õigust vabalt liikuda, osta kaupu ja teenuseid ning elada teises liikmesriigis. Kodanikud

⁷ ELis viiakse igal aastal läbi enam kui 8 miljonit kriminaalmenetlust.

⁸ Olulise tõuke programmile „Õigussüsteem majanduskasvu heaks” andis eesistujariik Hispaania 2010. aastal (nõukogu järeldused õiguskoostöö kohta majandustegevuse toetamiseks – 23.4.2010) ja eesistujariik Iirimaa 2013. aastal – http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf, lk 21.

⁹ Kohtuotsuste täidetavaks tunnistamise menetlus on rahvusvahelises eraõiguses kasutatav mõiste, mille kohaselt välisriigis tehtud kohtuotsuse või kohtuliku kokkuleppe täitmine eeldab seda lubavat kohtuotsust asjaomases riigis.

peaksid saama Euroopa Liidu kodakondsusest tulenevaid eeliseid nautida kogu eluea vältel ja nad peaksid ennast kõikjal ELis turvaliselt tundma. Selleks on lihtsustatud piiriüleste pärimisküsimuste ja lahutustega kaasnevaid õiguslikke tagajärgi ning tehtud ettepanek vähendada kulukat bürokraatiat liikmesriikides, kaotades vananenud formaalsused, nagu liikmesriikide vahelised apostilli ja kinnitatud tõlke nõuded.

Põhiõiguste kaitse

Komisjon on aluslepingute täitmise järelevalvajana võtnud meetmeid, et tagada Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”), sh ELi kodanike õiguste ja õigusriigi põhimõtete järgimine. Õiguslikult siduv harta on olnud teenäitajaks kõigile ELi institutsioonidele. Lisaks sellele on komisjon tegutsenud selle nimel, et oleksid tagatud ELi õiguses sätestatud konkreetset õigused, eelkõige õigus võrdsusele, isikuandmete kaitse ja tarbijate kaitse. Sellega seoses on suurendatud soolist võrdõiguslikkust, edendades naiste rolli otsuste tegemises.

3. EESSEISVAD PROBLEEMID: USALDUSE, LIIKUVUSE JA MAJANDUSKASVU SUURENDAMINE LIIDUS

Kuigi Euroopa ühtse õiguspiirkonna loomiseks on tänaseks tehtud reaalseid edusamme, tuleb siiski palju veel teha ka pärast üleminekuperioodi lõppu 1. detsembril 2014.

Usaldus. ELi õiguspoliitika alus peaks olema vastastikune usaldus. EL on pannud vastastikuse usalduse edendamisele olulise aluse, kuid seda on vaja veelgi tugevdada tagamaks, et kodanikud, õigusvaldkonna töötajad ja kohtunikud usaldavad kohtuotsuseid täielikult, olenemata sellest, millises riigis need on tehtud. ELi vahendid, näiteks Euroopa vahistamismäärus või liikmesriikide õigusaktide konfliktide küsimustega seotud eeskirjad eeldavad eri liikmesriikide justiitsasutuste suurt vastastikust usaldust. Kohtute ja riigiasutuste omavaheline usaldus aitab tunnustada ja täide viia üksteise otsuseid ning hõlbustab võrdsel tingimustel juurdepääsu õiguskaitsele kõigis liikmesriikides. Vastastikuse usalduse põhieeldus on õigussüsteemide sõltumatus, kvaliteet ja tõhusus¹⁰ ning õigusriigi põhimõtete järgimine¹¹. Usalduse puhul on väga tähtis, et õigusloomes tehtud edusammud kajastuksid ka tegelikkuses. See eeldab ELi tasandil juba kokku lepitud seaduste ülevõtmist ja tõhusat kohaldamist. Peale selle on vaja tõhusaid täitemehhanisme riigi tasandil, et tagada parem juurdepääs õiguskaitsele kõigis liikmesriikides.

Liikuvus Eurooplased kasutavad üha enam neile ELi aluslepingutega antud õigusi. Praegu elab ligikaudu 14 miljonit ELi kodanikku liikmesriikides, mille kodanikud nad ei ole (2009. aastal oli see arv 12,1 miljonit)¹². Euroopa kodanikud reisivad,¹³ õpivad, osalevad valimistel,¹⁴ kasutavad tervishoiuteenuseid, abielluvad,¹⁵ sünnitavad lapsi, ostavad kinnisvara, lahutavad abielu¹⁶ ja surevad¹⁷ järjest sagedamini liikmesriigis, kus nad ei ole

¹⁰ Komisjoni teatis – „ELi õiguskaitse tulemustabel. Tõhusa õiguskaitse ja majanduskasvu edendamise vahend” – COM(2013)160 ja komisjoni teatis – „ELi õiguskaitse tulemustabel 2014” – COM(2014)155.

¹¹ Komisjoni teatis „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik” – COM(2014) 158.

¹² 13,7 miljonit ELi kodanikku elab liikmesriikides, mille kodanikud nad ei ole (2009. aastal oli see arv 12,1 miljonit; allikas: Eurostat).

¹³ Euroopa on maailma suurim turismitur, kus müüakse igal aastal rohkem kui 550 miljonit reisi, k.a reisid väljapoole ELi – allikas: Eurostat, vt SWD(2013) 263 final.

¹⁴ Teises liikmesriigis elavate ja seal valijaks registreerunud kodanike osakaal oli 1994. aastal 5,9 %, 2009. aastaks oli see arv suurenenud 11,6 %ni.

¹⁵ Ligikaudu 16 miljonit (13 %) liidus sõlmitavast 122 miljonist abielust on piiriülesed. 2007. aastal sõlmitud 2,4 miljonist abielust olid 300 000 piiriülesed – allikas: SEK(2011) 327.

¹⁶ Euroopas on ligikaudu 16 miljonit rahvusvahelist paari ja igal aastal seisab vähemalt 650 000 neist silmitsi vara jagamise probleemiga abielu või partnerlussuhte lõppemise tõttu – allikas: SEK(2011) 327.

sündinud. Kodunt lahkumata ostavad tarbijad¹⁸ (muu hulgas e-kaubanduse teel) kaupu ja teenuseid teiselt poolt piiri. Kuigi õiguste kasutamise võimalused on avardunud, kohtavad ELi kodanikud siiski veel mõningaid takistusi. Kui nad üritavad muus liikmesriigis kasutada samu õigusi, mis neil koduriigis on, tekib ikka veel praktilisi ja õiguslikke raskusi. EL peab sellised takistused otsustavalt kõrvaldama, jätkates samas võitlust kuritarvituste vastu. See on eriti oluline ajal, kui ELi kodanike vaba liikumise õigust vahel küsimärgi alla seatakse. ELi kodanike õigus vabalt liikuda ja elada mis tahes ELi liikmesriigis on üks neljast ELi õiguses sätestatud põhivabadusest ning ühtlasi on see ELi integratsiooni nurgakivi. Lisaks sellele on piiride puudumine digitaalmaailmas põhjus, miks EL peab lahendama materiaalsoiguslike normide koosmõjust tingitud probleemid.

Majanduskasv. ELi õiguspoliitika peaks jätkuvalt toetama majanduse elavdamist, majanduskasvu ja tööpuuduse vähendamist. Selleks et õigussüsteemid saaksid tagada kiire, usaldatava ja usaldusväärse õigusemõistmise, on vaja struktuurireforme, mis lühendaksid märkimisväärselt kohtuasjade menetlemist, toetades seega ka muude poliitikavaldkondade tõhusust. Ettevõtjatel ja tarbijatel peab olema kindlustunne, et nad saavad jõustada lepinguid ja lahendada vaidlusi kohtus (või võimaluse korral kohtuväliselt) kogu ELis mõistliku aja jooksul, puutumata kokku paljude takistustega, mis täna veel nende ees seisavad. Inimeste usaldus ja kindlustunne on ka digitaalmajanduse kasvu eeldus, kuna nad on mures isikuandmete suuremahulise töötlemise ja jälgimise pärast online-teenuste kasutamisel.

4. PROBLEEMIDE LAHENDAMINE: KINDLUSTAMINE, KODIFITSEERIMINE JA TÄIENDAMINE

Selleks et lahendada probleeme, mis täielikult toimiva ühtse Euroopa õiguspiirkonna ees seisavad, tuleb ELi õiguspoliitikas järgnevatel aastatel põhitähelepanu pöörata seni saavutatu **kindlustamisele**, vajaduse korral ELi õigusaktide ja tavade **kodifitseerimisele** ja olemasoleva raamistiku **täiendamisele** uute algatustega. Probleemi olemusest sõltuvalt tuleks ELi tulevases õiguspoliitikas nimetatud meetodeid kombineerida, tuginedes iga juhtumi puhul analüüsile ja mõjuhinnaangule.

Mis tahes meetodi kohaldamise puhul peaks EL täiel määral arvesse võtma, et õigussüsteemide ja -tavade mitmekesisust tuleb kaitsta, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid tuleb austada ning kõik ELi meetmed, eelkõige õiguspoliitika valdkonnas, peavad kindlalt põhinema ELi põhiõiguste hartal.

4.1. Kindlustamine

ELi õigusvaldkonna tegevuskava täiustamiseks peaks EL eelkõige kindlustama senised edusammud, tagades põhiõiguste järgimise ning selle, et ELi õigusaktidega tagatud õigused ka tegelikkuses toimivad. ELi tasandil kokku lepitud vahendid tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta, neid tuleb tõhusalt rakendada ja kasutada. Juhuks kui nimetatud õigusi ei järgita, peavad kättesaadavad olema tõhusad õiguskaitsevahendid.

i) Põhiõiguste kaitse

¹⁷ Hinnanguliselt 450 000 Euroopa perekonda puutub igal aastal kokku rahvusvaheliste pärimisasjadega, mille koguväärtus on rohkem kui 120 miljardit eurot – allikas: SEK(2009) 410.

¹⁸ Euroopas on rohkem kui 500 miljonit tarbijat. Tarbijate kulutused, mis moodustavad 56 % ELi SKP-st, näitavad, kui suur jõud on tarbijatel Euroopa majanduse elavdamisel – allikas: Euroopa tarbijakaitse tegevuskava, 2012, COM(2012) 225.

EL peaks jätkama jõupingutusi harta põhimõtete eeskujuliku kohaldamise nimel. Kõik ELi institutsioonid ja liikmesriigid peavad püüdlema selle poole, et ELi õigusakte rakendades edendataks harta põhimõtete ja eriõigusi (nt isikuandmete kaitse, sooline võrdõiguslikkus, kodanike õigused, õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja laste õigused) käsitlevate teisest õigusaktide tulemuslikku kohaldamist. Nende õiguste tulemusliku kaitse tagamine kogu ELis on äärmiselt oluline selleks, et kodanikud saaksid uskuda Euroopa õiguspiirkonna tegelikku toimimisse. Nende õiguste hulka kuuluvad ka vähemuste ja eriti kaitsetus olukorras olevate isikute, nagu laste, kuriteoohvrite ja puudega inimeste õigused. Peale selle tuleks ühiselt ja otsustavalt võidelda ksenofoobiliste ja rassistliku iseloomuga vihkamist õhutavate avalduste ja kuritegude vastu Euroopa Liidus. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti nõuanded ja asjatundlikkus toetavad ELi poliitika edasiarendamist muu hulgas ka kriminaalvaldkonnas.

Lisaks sellele peaks EL jätkama tööd selle nimel, et tagada meeste ja naiste võrdsus palga- ja pensioniküsimustes ning tööturul, sh tippjuhtide ametikohtadel. See aitab tagada, et kõik anded ja oskused leiavad Euroopas täiel määral kasutust.

ii) Tõhusate õiguskaitsevahendite tagamine

Ilma tõhusate õiguskaitsevahenditeta ei ole ka õiguseid. EL peaks jätkama jõupingutusi selle nimel, et liidu õiguse rikkumise korral oleks tagatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (harta artikkel 47). See hõlmab ka juhtumeid, kus liikmesriikide menetlused muudavad kodanike jaoks keeruliseks ELi õigusaktidega neile tagatud õiguste kasutamise piiriüleste juhtumite korral.

Vaidluste kiire lahendamise edasiseks lihtsustamiseks peaksid liikmesriigid edendama ELis välja töötatud muude vaidluste kohtuvälise lahendamise viiside või õiguskaitsevahendite kasutamist, kuna need võivad pakkuda kiiret, tõhusat ja odavamalt võimalust vaidluste lahendamiseks. Sellised mehhanismid ja vahendid on näiteks lepitamine, alternatiivne vaidluste lahendamine, vaidluste veebipõhine lahendamine, SOLVIT, Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus ja hiljuti kokku lepitud Euroopa pangakonto arestimise määrus.

Oluline osa võib olla ka halduskorras läbivaatamisel, riikide täitevasutuste tööol ning võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste menetlustel. Riiklike asutuste ja haldusasutuste tihe koostöö on eriti vajalik selleks, et oleks tagatud sellised ELi õigused nagu vaba liikumise õigus ja isikuandmete kaitse. Selleks et tõhusamalt tegeleda kogu ELi hõlmavate tarbijakaitsealaste õigusaktide rikkumistega, tuleb tugevdada koostööd riiklike täitevasutuste vahel. Tuleb tagada täitevasutuste sõltumatus, kui see on ELi õigusaktides nõutud (nagu näiteks andmekaitseasutuste puhul).

Hästi toimivad haldusasjadega tegelevad õigussüsteemid on ELi õiguse tõhusa toimimise seisukohast samuti äärmiselt olulised.

iii) Õiguslane koolitus

ELi õiguse mõju Euroopa kodanike ja ettevõtjate igapäevaelus on nii suur, et kõik liikmesriikide õigusala töötajad – alates juristidest ja kohtutäituritest ning lõpetades kohtunike ja prokuröridega – peaksid tundma ELi õigust ning peaksid lisaks oma liikmesriigi õigusele olema võimelised tõlgendama ja täide viima ka ELi õigusakte. Liidu detsentraliseeritud õigussüsteemi tingimustes peavad liikmesriikide kohtunikud oma kohustuste täitmiseks sageli muutuma nn liidu õiguse kohtunikeks.

ELi õiguse õpetamine õigusala töötajatele on seega väga oluline, et tagada ELi õiguse nõuetekohane rakendamine ja korrektne kohaldamine. Lisaks suurendab see usaldust üksteise õigussüsteemide vastu ning teeb võimalikuks piiriülese koostöö.

2011. ja 2012. aastal sai ELi õiguse alast koolitust rohkem kui 130 000 õigusala töötajat. Koolituses osales veerand kõigist ELi kohtunikest ja prokuröridest. Nüüd on aeg viia koolitus sammuke kaugemale ja kaasata kohtu personal ja muud õigusala töötajad algusest peale aktiivselt ELi õiguse õppimisse. Euroopa õiguslase koolituse võrgustiku kogemus tuleks koondada ning laiendada selle tegevust kõigile uutele kohtunikele ja prokuröridele. Täielikult tuleks ära kasutada e-õppe võimalusi.

EL peaks olemasolevaid võrgustikke täiel määral ära kasutama, et lihtsustada õigusala töötajate koolitust ning saavutada eesmärk pakkuda 2020. aastaks ELi õiguse alast koolitust 50 %-le (kokku 700 000) õigusala töötajatest. Komisjon on valmis neid meetmeid toetama: koolituse tähtsus kajastub õiguse valdkonna 2014–2020. aasta rahastamisprogrammis. 35 %-ga programmi kogueelarvest (378 miljonit eurot) toetatakse kõigile õigusvaldkonna töötajatele suunatud kvaliteetseid Euroopa koolitusprojekte ning õppekavade või interaktiivsete koolitusmeetoditega seotud parimate tavade vahetamist.

iv) Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (e-õiguskeskkond) lihtsustab kodanike ja ettevõtjate juurdepääsu õiguskaitsele.

Euroopa e-õiguskeskkonna portaali¹⁹ ja muud portaalid, mis kodanikke ja ettevõtjaid nende õigustest teavitavad (nt Teie Euroopa²⁰), peaksid muutuma töövahenditeks, mis hõlbustavad juurdepääsu õiguskaitsele ning vähendavad bürokraatiat ja ebavajalikke menetlusi liikmesriikides, eelkõige tsiviil- ja kaubandusõiguslikes menetlustes. E-õiguskeskkonna portaali võib muuta lihtsamaks ka piiriülese koostöö, pakkudes kodanikele ja õigusala töötajatele kõikidesse ELi ametlikes keeltesse tõlgitud vorme. Riiklike registrite ELi tasandil ühendamine tagab õigusala töötajatele, kodanikele ja ettevõtjatele juurdepääsu vajalikule teabele teises liikmesriigis. Sellised registrid on ettevõtlus-, kinnistus- ja maksejõuetusregister ning testamendiregister.

E-õiguskeskkonna vahenditest ei ole kasu mitte üksnes piiriüleses tegevuses. Kodanike, õigusala töötajate, ettevõtjate ja kohtute vaheline otsene elektrooniline teabevahetus on saamas reaalsuseks kogu Euroopa õiguspiirkonna ulatuses ning EL peaks toetama algatusi selles valdkonnas. Käimasolevate struktuurireformide ja avaliku halduse kaasajastamise kontekstis on riiklike õigussüsteemide digitaliseerimisest saamas nende süsteemide tõhususe tagamise peamine vahend.

EL peaks toetama elektrooniliste vahendite kasutamist, kuna nendest saavad reaalset kasu nii kodanikud, ettevõtjad, õigusala töötajad kui ka kohtud; muu hulgas tuleks toetada selliste vahendite kasutamist, mis avavad juurdepääsu teiste liikmesriikide kohtute praktikale.

v) Operatiivkoostöö

Õigusala töötajad peavad tegema koostööd kogu Euroopas, et vahetada teavet kiiresti ja turvaliselt ning saada abi oma kolleegidelt teistes riikides. Kõikide osapoolte vahelise operatiivkoostöö tihendamine on oluline eelkõige seetõttu, et see loob vastastikust usaldust.

Tugevdada tuleks tsiviil- ja kriminaalvaldkonna olemasolevaid vahendeid ja võrgustikke (nt Euroopa õiguslase koostöö võrgustik) ning nende potentsiaali tuleks (sh ka veebis) täielikult ära kasutada.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik Eurojust peab täitma kõiki oma ülesandeid, kasutades ära ka käimasolevat reformi. Eurojust on oluline ELi asutus, mis koordineerib kuritegude kohtulikku menetlust ka pärast Euroopa Prokuratuuri loomist, mis vähemalt esialgu keskendub oma tegevuses liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu võitlemisele. Eurojustil on põhiroll muu rahvusvahelise kuritegevuse vastases võitluses ning seepärast tuleb tema tõhusust veelgi suurendada. Sellega seoses tuleks maksimaalselt ära kasutada ühiste uurimisrühmade potentsiaali.

4.2. Kodifitseerimine

Kehtivate õigusaktide ja tavade kodifitseerimine võib lihtsustada nende tundmist, mõistmist ja kasutamist, see toetab vastastikust usaldust ning suurendab järjepidevust ja õiguskindlust, aidates samal ajal kaasa lihtsustamisele ja bürokraatia vähendamisele. Paljudel juhtudel võib õigusvaldkonnaga või seda käsitleva Euroopa Kohtu praktikaga seotud kehtivate ELi õigusaktide teatavate osade kodifitseerimine olla kasulik, kuna see tagab õigusaktide järjepidevuse ja selguse kodanike ja seaduste muude kasutajate jaoks.

- **Tsiviil- ja kaubandusõigus:** EL on alates 2000. aastast vastu võtnud märkimisväärse arvu tsiviil- ja kaubandusasju käsitlevaid eeskirju ning kollisiooninorme. EL peaks uurima, kas olemasolevate vahendite kodifitseerimine oleks kasulik, eelkõige kollisiooni valdkonnas.
- **Tarbijaõigused:** Pärast tarbijaõiguste direktiivi ja muude tarbijakaitsealaste õigusaktide üldise toimivuse hindamist tuleks uurida ja hinnata kehtivatel õigusaktidel põhinevaid kodifitseerimisalgatusi. Eesmärk peaks olema tõsta tarbijate teadlikkust oma õigustest, lihtsustada osaliselt kattuvaid direktiive ja aidata ettevõtetel kohaldada sama eeskirjade kogumit eri olukordades.
- **Kriminaalõigus:** Kriminaalasjades kohaldatava menetlusõigusega seotud ELi õigusaktid sisalduvad märkimisväärses arvus õiguslikes vahendites, mis on viimaste aastate jooksul järkjärgult välja töötatud ja vastu võetud. Võrdsete tingimuste loomiseks ja kuriteos kahtlustatavate õiguste kaitse ühtsuse huvides tuleks uurida vajadust kodifitseerida kriminaalasjades kohaldatav menetlusõigus ühte õigusakti.

Vastastikuse usalduse ja koostöö hõlbustamiseks tuleks tähelepanu pöörata ka Euroopa Kohtu praktikale, mis on seotud nende eeskirjade ja põhimõtetega, mida riiklikud asutused peavad ELi õigusakte rakendades järgima.

4.3. Täiendamine

Õiguspoliitika on dünaamiline valdkond, mida kujundab eelkõige kodanike ja ettevõtjate suurenev liikuvus. Seepärast tuleb vajaduse korral ette näha algatused kehtiva õiguspoliitika ja õigusaktide täiendamiseks. Eesmärgiks peaks alati olema vastastikuse usalduse suurendamine, kodanike igapäevaelu lihtsustamine ja majanduskasvu toetamine. Selliste täiendavate algatuste vajadust ja lisaväärtust tuleb hinnata sama hoolikalt kui muude ELi poliitikavaldkondade puhul. Peale selle tuleb alati arvesse võtta liikmesriikide õigussüsteemide ja -tavade mitmekesisust. Valitav lähenemisviis – nt vastastikune tunnustamine, kohaldatava õiguse kindlaksmääramine, tavapärane ühtlustamine, materiaal- või menetlusõiguse süsteemi valikuline ühtlustamine – sõltub käsitletavast küsimusest.

Vastastikuse usalduse suurendamine. Vastastikune usaldus eeldab sõltumatuid, kvaliteetseid ja tõhusaid õigussüsteeme. Teadaolevad ja ilmnunud puudused tuleb parandada,

et kodanikud ja ettevõtjad saaksid täiel määral toetuda õigussüsteemile, mille kohaldamisalas nad tegutsevad. Kindlustunne mõlema osapoolle menetlusõiguste kaitse osas on äärmiselt oluline tagamaks vastastikust usaldust nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades. Tuleks uurida menetlusõiguse tugevdamise vajadust tsiviilasjades; see hõlmab näiteks dokumentide kättetoimetamist ja tõendite kogumist ning lapse huvide kaitse tagamist. Ladusa koostöö hõlbustamiseks kriminaalasjades võib tõhustada õigusaktide vastastikust tunnustamist, toetudes seni tehtud tööle. Tunnustamine võiks hõlmata selliseid valdkondi nagu rahalised karistused, konfiskeerimisotsused ja õiguste äravõtmine. Pärast Euroopa Prokuratuuri loomist näitab praktika võimalike täiendavate meetmete vajadust.

Majanduskasvu toetamine. Täiendavaid õiguspoliitika algatusi võib vaja minna ka majanduskasvu edasiseks toetamiseks, minnes näiteks sammu võrra edasi maksejõuetust käsitleva ELi päästmis- ja taastamispoliitika suunas. Miinimumnormide kehtestamine maksejõuetust käsitlevas materiaalõiguses võiks huvitada kõiki liikmesriike, et nad saaksid finantsraskustes olevatele elujõulistele ettevõtetele anda juba varajases etapis võimaluse restruktureerimiseks. Tehnoloogia areng eelkõige märkimisväärse kasvupotentsiaaliga turgudel (nt pilvandmetöötuse turul) eeldab ELi tsiviilõiguse ajakohastamist. Selgem ja ühtsem tsiviil- ja lepinguõiguse raamistik, sh liikmesriikide õigussüsteemide subsidiaarsust ja mitmekesisust arvestavad valikulised süsteemid, võiksid lahendada selle probleemi, pakkudes ettevõtjatele võrdseid tingimusi ning kaitstes ühtlasi tarbijate huve. Tarbijaõiguste järgimise kontroll jääb liikmesriikide ülesandeks, kuigi piiriülene kauplemine suureneb. Kehtivate tarbijakaitseseaduste rangem täitmine ja nende seaduste selgitamine peaks aitama tarbijate usaldust suurendada.

Kodanike igapäevaelu lihtsustamine. Selleks et kodanikud saaksid täiel määral kasutada oma õigust liidu demokraatias osaleda ja et liikuvad ELi kodanikud vastuvõtvas riigis paremini integreeruksid, tuleks uurida ELi aluslepingutega ettenähtud kodanikuõigusi täiendavate sätete vajalikkust. EL peaks hindama täiendavate meetmete vajadust, et vältida kodanike jaoks probleemseid olukordi, näiteks seoses perekonnaseisuaktidega. Selliseks meetmeks võiksid olla perekonnanimed käsitlevad eeskirjad, mis täiendaksid olemasolevaid ettepanekuid ja millega lihtsustataks nende ametlike dokumentide heakskiitmist, millel on suur praktiline väärtus kodanike ja ettevõtjate vaba liikumise õiguse seisukohast. Kriminaalasjade puhul ei saa kuriteoohvrid alati piisavat kompensatsiooni, eelkõige kuriteo sooritajalt. Tuleks uurida võimalusi selle olukorra parandamiseks. Romasid käsitlevad riiklikud integratsioonistrateegiad tuleks muuta konkreetseteks riigi ja kohaliku tasandi meetmeteks. See eeldab ELi fondide kasutamise optimeerimist ning fondide vahendite suunamist otseselt romade kaasamise eesmärgi saavutamisele.

Aktiivne osalemine **rahvusvahelistel** foorumidel ning tihe koostöö ELi partneritega tagab ELi kodanikele ja ettevõtjatele kaitse nende suhetes kolmandate riikidega. Siin on eesmärgiks see, et ELi tasandi saavutused õigusvaldkonnas, mis on seotud õiguste kaitse ja normide seadmisega näiteks isikuandmete kaitse alal, leiaksid toetust ka mujal ning aitaksid kaasa ELi suhetele kolmandate riikidega. Erilist tähelepanu pööratakse toimivate õigussüsteemide edendamisele eelkõige kandidaat- ja naaberriikides. Mitmepoolsel tasandil keskendutakse tõhusamale koostööle Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsiga, kus ELil on ühtne seisukoht tsiviil- ja kaubandusõiguse valdkonnas.

ELi liitumisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga on oluline tähendus põhiõiguste üldisele olukorrale Euroopa õiguspiirkonnas. Komisjon on aastatel 2010–2014 pidanud nõukogult saadud volituste alusel läbirääkimisi konventsiooniga liitumiseks ning nüüd on jäänud ületada veel viimased takistused. Niipea kui Euroopa Kohus on öelnud oma arvamuse läbirääkimiste tulemuste kohta, võtab EL seda arvamust arvesse

võttes kõik vajalikud meetmed läbirääkimiste kiireks lõpetamiseks ja ratifitseerimisprotsessi lõpuleviimiseks kõigis liikmesriikides, et täita talle aluslepingutega pandud kohustusi.

5. KOKKUVÕTE

ELi õiguspoliitika tähtsus on ELi integratsiooni tingimustes on üha kasvanud ning see on muutunud kodanike jaoks käegakatsutavaks. Õiguspoliitikal on oluline roll liidu aluseks olevate ühiste väärtuste järgimises, majanduskasvu toetamises ja ELi muude poliitikate tulemuslikkuse tõstmises. Nõuetekohaselt väljatöötatud ELi õiguspoliitika kindlustab üksikisikutele ja ettevõtjatele, eelkõige neile, kes kasutavad vaba liikumise õigust, võimaluse saada kasu usaldusväärse ja täielikult toimiva ühtse Euroopa õiguspiirkonna eelistest.

Käesolevas ELi õigusalas esitatakse aastaks 2020 esitatakse komisjoni suunised ELi järgmiste aastate töö poliitilise suuna kohta. Nimetatud suuniseid arutatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu ning ka laiema avalikkusega. Arutelu tulemuste alusel peaks Euroopa Ülemkogu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 68 kohaselt määrama kindlaks strateegilised suunised.

Suuniste reaalne elluviimine eeldab kõigi ELi institutsioonide ja liikmesriikide pidevaid ja otsustavaid jõupingutusi ning kõigi sidusrühmade, eelkõige kodanike kui õigussüsteemide lõppkasutajate, kohtunike ja prokuröride ning õigusala töötajate täielikku osalemist. Sidusrühmade osalemine on vajalik selleks, et töötada välja lahendused, mis vastavad kodanike ja ettevõtjate igapäevaelu praktilistele vajadustele ning täidavad nende ootusi. Selle tulemusena peaks õigusvaldkond ja kodanike õigused olema aastaks 2020 ELis riigipiirideta ala.