



VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA ÜLDASPEKTID

Lissaboni leping seab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise olulisele kohale. Lepingus on sätestatud mitu tähtsat uut aspekti: tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus, mis tuleneb vana sambastruktuuri kaotamisest, Euroopa Kohtu pädevuse laienemine ja liikmesriikide parlamentide uus roll. Põhiõiguste kaitset tugevdatakse põhiõiguste hartaga, mis on nüüd ELi jaoks õiguslikult siduv.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud: „Liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega“. Tuleb märkida, et kõnealuse artikliga, milles sõnastatakse ELi põhieesmärgid, tähtsustatakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomist rohkem kui eelnevas Nice'i lepingus, kuna nüüd on seda eesmärki mainitud koguni enne siseturu väljakujundamise ülesannet.

ELi toimimise lepingu V jaotis (artiklid 67–89) on pühendatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale. Lisaks üldsätetele sisaldab see jaotis peatükke, milles reguleeritakse konkreetselt järgmisi valdkondi:

- Piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika
- Õiguslane koostöö tsiviilasjades
- Õiguslane koostöö kriminaalasjades
- Politseikoostöö^[1]

Taani ei osale ELi toimimise lepingu V jaotise kohaste meetmete vastuvõtmises nõukogu poolt ning Ühendkuningriik ja Iirimaa osalevad erimeetmete vastuvõtmises ja kohaldamises ainult pärast vastavat otsust (opt in) (protokollid nr 21 ja 22).

Lisaks nimetatud sätetele tuleb viidata teistele artiklitele, mis on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega lahutamatult seotud. Eelkõige ELi lepingu artiklile 6, mis käsitleb põhiõiguste hartat ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, ELi toimimise lepingu artiklile 8, mis käsitleb ebavõrdsuse vastu

[1]Vt infolehti [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



võitlemist, ELi toimimise lepingu artikli 15 lõikele 3, mis käsitleb juurdepääsuõigust institutsioonide dokumentidele, ELi toimimise lepingu artiklile 16, mis käsitleb isikuandmete kaitset ning ELi toimimise lepingu artiklitele 18–25, mis käsitlevad diskrimineerimise keeldu ja liidu kodakondsust.

EESMÄRGID

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale seatud eesmärgid on sõnastatud ELi toimimise lepingu artiklis 67:

- „Liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone.
- Liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes. Käesoleva jaotise kohaldamisel koheldakse kodakondsuseta isikuid kolmandate riikide kodanikena.
- Liit püüab tagada kõrge turvalisuse taseme kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise meetmetega, politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega, samuti kriminaalasjades tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamisega ning vajaduse korral kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamisega.
- Liit hõlbustab õiguskaitse kättesaadavust eelkõige tsiviilasjades tehtud kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu.“

SAAVUTUSED

A. Lissaboni lepinguga kehtestatud peamised uued aspektid

1. Tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus

Lissaboni lepinguga kaotati kolmas samm, mille aluseks oli valitsustevaheline koostöö, seega rakendatakse nüüd vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal üldiselt ühenduse meetodit. Õigusaktide vastuvõtmine toimub edaspidi üldjuhul Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 294 kirjeldatud seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Nõukogu võtab otsuseid vastu kvalifitseeritud häälteenamusega ning Euroopa Parlament kaasseadusandjana toimib vastavalt kaasotsustamismenetlusele.

2. Liikmesriikide parlamentide uus roll

ELi lepingu artiklis 12 ning protokollides nr 1 ja 2 täpsustatakse liikmesriikide parlamentide rolli ELis. Liikmesriikide parlamentidel on nüüdsest kaheksa nädalat aega uurida, kas seadusandliku akti eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, enne eelnõu kohta mis tahes otsuse langetamist ELi tasandil. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevad eelnõud kuuluvad uuesti läbivaatamisele juhul, kui üks neljandik liikmesriikide parlamentidest teeb sellekohase ettepaneku (protokolli nr 2 artikli 7 lõige 2).



Euroopa Kohtule võib esitada tühistamishagi, kui seadusandliku aktiga rikutakse subsidiaarsuse põhimõtet.

Liikmesriikide parlamendid osalevad Eurojusti ja Europolitegevuse hindamises (ELi toimimise lepingu artiklid 85 ja 88).

3. Euroopa Kohtu pädevuse laienemine

Euroopa Kohtul on nüüdsest piiramatult õigus teha eelotsuseid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kõikide aspektide kohta. Pärast Lissaboni lepingu jõustumisele järgnenud viieaastase üleminekuperioodi lõppu (s.t alates 1. detsembrist 2014), võib hagisid esitada ka eelmise lepingu raames vastu võetud aktide kohta, mis käsitlevad politseikoostööd ja kriminaalasjades tehtavat õigusala koostööd. Sama süsteem kehtib ka Euroopa Kohtule esitatud kohustuste rikkumise hagide kohta (protokoll nr 36).

4. Komisjoni suurem roll

Komisjoni õigus esitada kohustuste rikkumise korral hagisid liikmesriikide vastu, kui need ei järgi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevaid sätteid, kujutab endast olulist uuendust, millega komisjonile antakse uus volitus kontrollida, kas seadusandlikke akte rakendatakse nõuetekohaselt.

5. Liikmesriikide võimalik osalemine vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitika rakendamise hindamises

ELi toimimise lepingu artiklis 70 nähakse ette, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal võtta vastu meetmeid, mille alusel liikmesriigid hindavad koostöös komisjoniga objektiivselt ja erapooletult, kuidas liikmesriikide asutused on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitikat rakendanud.

B. Euroopa Ülemkogu kavandav roll

Järjestikustest lepingutest tulenevate muudatuste kõrval tuleb eriliselt rõhutada Euroopa Ülemkogu rolli vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eri valdkondades täheldatavates muutustes ja edusammudes.

Tampere 1999. aasta oktoobris toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel peeti erikoosolek, mis keskendus Amsterdami lepinguga antud võimaluste täies ulatuses kasutamisele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel.

2004. aasta novembris võttis Euroopa Ülemkogu vastu uue viieaastase tegevuskava – Haagi programmi.

Oma 10.–11. detsembri 2009. aasta kohtumisel võttis Euroopa Ülemkogu vastu Stockholmi programmi. Selles mitmeaastases programmis aastateks 2010–2014 seati huvikeskmesse kodanike ning teiste isikute, kelle ees EL vastutust kannab, huvid ja vajadused.

Lissaboni lepingus tunnustatakse Euroopa Ülemkogu kaalukat rolli: „Euroopa Ülemkogu määratleb seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires“ (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 68). 2014. aasta juunis koostas Euroopa Ülemkogu need suunised tulevasteks aastateks. Suunised on koosõlas samuti 2014. aasta juunis vastu võetud ELi strateegilises tegevuskavas seatud prioriteetidega. Strateegiliste



suuniste aluseks on Stockholmi programmiga tehtud edusammud. Suunistest tehakse praegu vahekokkuvõtet.

C. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala spetsiaalsete juhtimisorganite ehk ametite loomine

Poliitika rakendamise toetamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala teatavates olulistest valdkondades on asutatud eri ametid: Europol politseikoostööks; Euroopa Politseikolledž (CEPOL); Eurojust õiguskoostööks kriminaalasjades; ELi Põhiõiguste Amet (FRA), mis tegeleb põhiõiguste ja diskrimineerimisküsimustega; Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Järelevalvekeskus (EMCDDA); Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex), mis vastutab välispiirikontrolli kooskõlastamise eest; Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet (eu-LISA).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil on mitmeid vahendeid ja volitusi, mis võimaldavad tal oma rolli kogu ulatuses täita:

- pädevus õigusloome valdkonnas, kus Euroopa Parlament tegutses juba enne Lissaboni lepingut kaasseadusandjana kaasotsustamismenetluses, kuid kolmanda samba valdkonnas piirdus tema tegevus nõuandvate arvamuste esitamisega;
- eelarvapädevus, mille kohaselt Euroopa Parlament võtab koos nõukoguga vastu ELi eelarve;
- õigus esitada Euroopa Kohtule tühistamishagi, mida Euroopa Parlament kasutas näiteks direktiivi 2005/85/EÜ (liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta) teatavate artiklite tühistamise taotlemiseks ja selle saavutamiseks^[2];
- poliitiline algatusõigus algatusraportite ja resolutsioonide vastuvõtmise teel teemadel, mille käsitlemist Euroopa Parlament peab vajalikuks;
- õigus saata delegatsioone liikmesriikidesse, et tutvuda sealsete probleemidega ja kontrollida, kuidas rakendatakse ELi tasandil vastuvõetud õigusakte.

Peamised prioriteedid, mida Euroopa Parlament on viimaste aastate jooksul pidevalt esile tõstnud, võib kokku võtta järgmiselt:

- vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järjest olulisemaks muutumise teadvustamine ning sellega arvestamine ELi arengu raames;
- kolmanda samba kaotamine ning politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö integreerimine ELi menetlustesse ja õigusesse, et Euroopa Parlamendil oleks võimalik täiel määral täita tema demokraatlikku rolli õigusloome protsessis;
- nõukogus ühehäälsuse nõude tühistamine, et otsustamisprotsessi lihtsustada;

[2]Euroopa Kohtu 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-133/06.



- tasakaalu säilitamine kodanike põhiõiguste kaitse ning turvalisuse ja terrorismivastase võitlusega seotud kohustuste vahel;
- põhiõiguste kaitse tugevdamine ja edendamine ELi põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmisega ning põhiõiguste küsimustes abi ja oskusteavet pakkuva Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti loomisega.

Kristiina Milt
05/2019

