EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 2.6.2004
KOM(2004) 401 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: hinnang Tampere programmile ja tulevikusuundumused

{SEC(2004)680 et SEC(2004)693}

SISUKORD

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: hinnang Tampere programmile ja tulevikusuundumused 1

1. Viis aastat vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomist 3

1.1. Olulised saavutused keerukas keskkonnas 3

1.2. Uus kontekst 5

2. Millised on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala prioriteedid tulevikus 7

2.1. Oma põhiõigusi teostavate isikute kaitse tõhustamine 8

2.2. Liidu kodakondsusega seotud algatuste ergutamine 8

2.3. Integreeritud piirihaldussüsteemi ja viisapoliitika väljatöötamine 9

2.4. Sisserändevoogude haldamise ühispoliitika edendamine 9

2.5. Õiglasel alusel rajaneva ühise Euroopa varjupaigapoliitika väljatöötamine 10

2.6. Euroopa õigusruumi loomine, mis austab liikmesriikide õigustraditsioone ja -süsteeme ning milles vastavate valdkondade töötajad teevad tihedat koostööd 10

2.7. Tsiviil- ja kaubandusasjade õigusruumi loomine, et lihtsustada koostööd ja õiguskaitse kättesaadavust 10

2.8. Ühtse kriminaalõiguspoliitika edendamine 11

2.9. Politsei ja tolli tegevuse tõhustamine 13

2.10. Terrorismi ja spetsiifiliste kuriteoliikide ennetamise ja nende vastase võitluse meetmete tugevdamine 14

2.11. Jõulisemad meetmed kuritegevuse ennetamiseks 15

2.12. Eri valdkondade koostöö uimastite leviku tõkestamisel 15

2.13. Otsustav välispoliitiline tegevus 15

3. Järeldused 15

1. VIIS AASTAT VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA LOOMIST

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järk-järguline loomine oli uus eesmärk, mille seadis Euroopa Liidule Amsterdami leping. 1999. aasta oktoobris toimunud Euroopa Ülemkogu Tampere istungil seati nimetatud eesmärk Euroopa Liidu poliitilises tegevuskavas esikohale ning võeti vastu äärmiselt suurejooneline programm. Programmis sätestati poliitilised suunised ja praktilised eesmärgid koos ajakavaga nende saavutamiseks. Euroopa Ülemkogu taotlusel koostas komisjon kord kuue kuu jooksul tulemustabeli programmi teostamise jälgimiseks.[1]

Käesolev viimane kuue kuu aruanne tähistab seega kõnealuse viieaastase perioodi lõppu, esitades üldkokkuvõtte ja visandades prioriteedid tuleviku jaoks.[2]

Seoses sellega avab komisjon avaliku arutelu ja kutsub huvitatud osapooli ja üksikisikuid saatma oma kaastööd uuele programmile 31. augustiks 2004 järgmisel aadressil: DG JAI consultation publique „le futur de la justice et des affaires intérieures, Commission européenne LX 46, 1049 Bruxelles (Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int).

1.1. Olulised saavutused keerukas keskkonnas

- Märkimisväärset edu on saavutatud enamikus justiits- ja siseküsimuste valdkondades

Võrreldes 1999. aastaga on käesolevaks ajaks toimunud selge ja silmnähtav areng. Komisjon on esitanud peamised Tamperes kavandatud ettepanekud.

- Euroopa avalik arvamus toetab justiits- ja siseküsimustega tegelemist Euroopa tasandil

Avaliku arvamuse uuringud (Eurobaromeeter) näitavad, et suur osa kodanikest toetab täielikult koostööd ja ühist tegevust Euroopa tasandil.[3] Eelkõige uute liikmesriikide kodanikel on julgeolekuküsimustes Euroopa Liidu suhtes suured ootused.[4]

---

1 Alates Euroopa Ülemkogu Tampere istungist esitas komisjon nõukogule ja parlamendile kord kuue kuu jooksul teatise "Tulemustabel Euroopa Liidu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise jälgimiseks". Viited teatistele on järgmised: KOM(2000)167 (lõplik), 24.3.2000; KOM(2000)782 (lõplik), 30.11.2000; KOM(2001)278 (lõplik), 23.05.2001; KOM(2001)628 (lõplik), 30.10.2001; KOM(2002)261 (lõplik), 30.5.2002; KOM(2002)738 (lõplik), 16.12.2002; KOM(2003)291 (lõplik), 22.5.2003; KOM(2003)812 (lõplik), 30.12.2003.

2 Komisjoni töödokument “Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: hinnang Tampere programmile ja tulevikusuundumused” SEC(2004)693 sisaldab hinnangut valdkondade kaupa. Komisjoni töödokumendis SEC(2004)680 on esitatud kõige tähtsamate Tampere programmi raames vastu võetud õigusaktide loend (tulemustabel).

3 Hiljuti, detsembris 2003 läbi viidud uuring Eurobaromeeter kinnitab eelnevate Eurobaromeetrite tulemusi. Euroopa kodanikud toetavad selgelt ühist poliitikat varjupaiga- ja sisserändeküsimustes. 56% neist tunnustab sisserändajate majanduslikke vajadusi ja 66% soovib, et sisserändajatel oleksid võrdsed õigused. Samas pooldab 80% kontrolli tugevdamist kolmandatest riikidest saabuvate isikute suhtes ühenduse välispiiril. Üheksa kodanikku kümnest toetavad õigusalast koostööd tsiviilküsimustes, eelkõige perekonnaga seotud küsimustes, ja võrdset kaitseõigust kõigis liikmesriikides. Piiriülese kuritegevusega seoses on kodanikud teadlikud, et ükski liikmesriik ei suuda seda probleemi üksi

- Justiits- ja siseküsimuste mõõde on praeguseks kindlalt määratletud ühena liidu prioriteetsetest tegevussuundadest

Need küsimused on regulaarselt Euroopa Ülemkogu päevakorras ning justiits- ja siseasjadega seotud töö maht Euroopa institutsioonides annab tunnistust nende üliolulisusest. Kõnealuste küsimuste kasvav tähtsus peegeldub ka komisjoni teatises **uue finantsperspektiivi** kohta, mille uues rubriigis "Euroopa kodakondsus"[5] on keskel kohal vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine.

- ***Euroopa Ülemkogu määras Tampere tööprogrammi üldraamistikus kindlaks erilised prioriteedid vastusena tõsistele ja ettenägematutele sündmustele***

Liit on tõestanud, et suudab tegutseda tõhusalt ja kiiresti, kui olukord seda nõuab.

Tundlikkus selliste kriiside suhtes nagu 11. septembri 2001 ja 11. märtsi 2004 traagilised sündmused, on mõnikord põhjustanud kriitikat, et areng toimub tasakaalustamatult ning et liialt rõhutatakse julgeoleku aspekti. Kuigi teatavatest meediakajastustest võib olla selline mulje jäänud, **põhineb Euroopa lõimumine kõnealuses valdkonnas rangel põhiõiguste kaitse käsitusel ning komisjon on alati seisnud selle eest, et tagada tasakaal vabaduse, julgeoleku ja õiguse aspektide vahel. Lisaks sellele peab liit tagama julgeoleku kõrge taseme, et vabadusi oleks võimalik kasutada täies ulatuses.**

- ***Otsustamismenetluse ja institutsioonide praeguse olukorraga kaasnevad piirangud välistavad teatavate poliitiliste kohustuste tõhusa, kiire ja läbipaistva täitmise***

Tamperes tehtud järelduste otsustavast iseloomust hoolimata ei ole alati olnud võimalik jõuda Euroopa tasandil kokkuleppele teatavate tundlike meetmete võtmiseks riikide suveräänsuse jaoks keskset tähtsust omava poliitika suhtes.

Osaliselt selgitavad neid raskusi **praegu kehtivate asutamislepingute õiguslikud ja institutsioonilised piirangud**, mis näevad üldjuhul ette ühehäälse otsustamise nõukogus. Mõnikord ei soovi liikmesriigid uues Euroopa raamistikus koostööd teha, kui mängus on nende huvid. Peale selle on algatusõiguse jagamine liikmesriikidega mõnikord viinud selleni, et riiklikke huve eelistatakse Tamperes seatud prioriteetidele. Lisaks on otsustamissüsteemi läbipaistvuse osas kritiseeritud ka parlamendi kui kaas-seadusandja suhtes kehtivaid piiranguid.

Juba vastu võetud meetmete ja otsuste tegeliku kehtivuse tagamisel on tõeliseks takistuseks institutsioonilised piirangud tegelikele võimalustele kontrollida poliitika rakendamist siseriiklike asutuste poolt, arvestades Euroopa Kohtu väikest rolli ja komisjoni piiratud volitusi politsei- ja kriminaalõigusalase koostöö valdkonnas.

---

lahendada. Uuringu tulemused näitavad, et 71% kodanikest peab ühiseid otsuseid ja meetmeid parimaks viisiks ennetada ja tõkestada kuritegevust Euroopa Liidus.

4 Uuringu Eurobaromeeter kohaselt kardavad uute liikmesriikide kodanikud eelkõige korruptsiooni, narkootikume, organiseeritud kuritegevust ja rahapesu.

5 KOM(2004)101, 10.2.2004.

Peale selle ei saa liidu tegevus olla tõhus, kui seda liikmesriikides ei toeta selgelt väljendatud poliitiline tahe tagada Euroopa otsuste tegelik kehtivus. Liikmesriikide ekspertide ülesanne on kasutada koostöövõimalusi, mida pakub Euroopa lõimumine.

Kokkuvõttes on selge, et **saavutatud edu on märkimisväärne**. **Algse eesmärgi saavutamist takistasid siiski** institutsioonilised piirangud ja mõnikord ka piisava poliitilise konsensuse puudumine. **Järk-järguline lähenemine** oli sageli ainsaks edasiliikumise võimaluseks. Komisjoni jaoks on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine olnud **strateegiliseks prioriteediks**, mille saavutamiseks on muuhulgas vaja liidu muude poliitikasuundade toetust.

1.2. Uus kontekst

Uues kontekstis aitavad alustatud töid kiiremini lõpule viia valitsustevahelisel konverentsil kavandatud institutsioonilised muudatused justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ning eelkõige üleminek kvalifitseeritud häälteenamusele laienenud liidus.

Tuleb siiski täielikult ära kasutada ka Amsterdami ja Nice'i lepingutes sisalduvad võimalused.

Peale teatavate uute otsustamismenetluste, mis jõustusid automaatselt 1. veebruaril 2003 ja 1. mail 2004, sätestab EÜ asutamislepingu artikli 67 lõige 2, et nõukogu peab pärast 1. maid 2004 võtma vastu otsuse eesmärgiga kehtestada kas kõigi või osa IV peatükis hõlmatud valdkondade reguleerimine kaasotsustamismenetluse abil.[6] Selle võimaluse kasutamine viivitamatult pärast 1. maid on igati põhjendatud.

Laienemine suurendab kodanike arvu, kes soovivad kasutada võimalust elada ja liikuda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. **Rangete turvalisust ja õigusküsimusi käsitlevate eeskirjade vastuvõtmine toob kaasa üldise turvalisuse tõusu** kogu territooriumil.

Teatavate poliitikavaldkondade jaoks tõstatab laienemine ka spetsiifilisi küsimusi nagu ühenduse **välispiiride tugevdamine**, **teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi** loomine ja üldisemalt **uute liikmesriikide ettevalmistamine nende täielikuks ühinemiseks *Schengeni acquis'ga***, et kaotada kõik piirikontrollid sisepiiridel. Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Liit annab uutele liikmesriikidele vahendid nende välispiiride tugevdamiseks, näiteks Schengeni instrument (*Shengen Facility*). Et võimaldada uute liikmesriikide täielikku osavõttu Schengeni kokkulepetest ja kaotada sisepiirikontrollid nii kiiresti kui võimalik, tuleb kiiresti ellu rakendada teise põlvkonna Schengeni infosüsteem SIS II ning viia läbi ühenduse õigustikuga ettenähtud hindamismenetlus. Samuti suureneb laienenud liidus vajadus võtta õigusküsimustes vastu meetmeid **vastastikuse usalduse suurendamiseks**, et tugevdada vastastikuse tunnustamise põhimõtet.

---

[6] Deklaratsioon nr 5 EÜ asutamislepingu artikli 67 kohta, mis on lisatud Nice'i lepingule, aitab kõnealust artiklit tõlgendada ja sisaldab täpset poliitilist kohustust minna üle kaasotsustamismenetlusele viivitamatult pärast 1. maid 2004 meetmete osas, mis on sätestatud artikli 62 lõikes 3 ja artikli 63 lõike 3 punktis b ja mis käsitlevad kolmandate riikide kodanike vaba liikumise õigust maksimaalselt kolmekuulise ajavahemiku jooksul ning ebaseaduslikku sisserännet ja ebaseaduslikku riigis viibimist, sealhulgas repatrieerimist.

Lisaks tuleb leida lahendus välispiiride edasise haldamise osas, et ära hoida Schengeni territooriumi piiride muutumise negatiivset mõju *acquis'd* rakendavate liikmesriikide sujuvale koostööle.

2. MILLISED ON VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA PRIORITEEDID TULEVIKUS

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala esimesel etapil on saavutatud märkimisväärset reaalset edu. Ometi ei ole kõik Tamperes seatud eesmärgid veel täidetud. Valitsustevahelise konverentsi tulemuste selgumiseni põhjustab raskusi **praegune institutsiooniline raamistik**. Vahepealsel ajal tuleks tegevuse hoogustamiseks ära kasutada Nice'i lepinguga avanenud võimalusi. Lisaks tuleks kaaluda EÜ asutamislepingu artikli 67 lõike 2 kohaldamise võimalusi.

Suurem osa käimasolevatest projektidest tuleneb loogiliselt Tampere programmist ja seega kattuvad need mõnevõrra tulevikuprioriteetidega. Käesoleva teatise eesmärgiks on **ette valmistada tulevase meetmeprogrammi** väljatöötamist, määrates kindlaks justiits- ja siseküsimuste prioriteedid aastatel 2004–2009. Käesolev teatis paneb aluse ka **avalikule arutelule**.

Tulevase programmi väljatöötamisel tuleb **liidu tasandil** arvesse võtta paljusid tegureid. Esiteks tuleb arvestada Tampere programmist tulenevaid meetmeid, eelkõige:

- *käimasolevat tööd ja varem määratletud pikaajalisi* meetmeid;

- *vastuvõetud õigusaktide rakendamise tõhusust ja hindamist.* Komisjon on alustanud esimeste Euroopa Ülemkogu Tampere istungi tulemusel vastuvõetud õigusaktide hindamist. Tulevase programmiga peab kindlasti kaasas käima Tampere istungi järgselt vastu võetud *acquis'* jõustamise ja rakendamise hindamismenetlus, mille eesmärk on tagada, et uued ettepanekud täiendaksid tõhusalt juba olemasolevaid meetmeid.

Teiseks peavad tulevikus olema uute eesmärkide saavutamiseks kättesaadavad piisavad institutsioonilised ja rahalised ressursid. Üheks põhiseaduse lepingu eelnõu tähtsamatest tahkudest peab komisjon Euroopa Liidu mitmesambalise ülesehituse kaotamist ja ühenduse meetodi laiendamist kõigile justiits- ja siseküsimuste valdkondadele.[7] Rahastamise osas tegi komisjon ettepaneku suurendada märkimisväärselt vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala jaoks eraldatavaid vahendeid "Euroopa kodakondsuse" rubriigis. Käesolevas teatises esitatud ideed ei piira ettepanekuid, mida tehakse seoses uue finantsperspektiiviga või esitatakse eelolevatel institutsioonidevahelistel aruteludel.

Seatud prioriteetidest on oluline kinni pidada, et vältida ühise tegevuse liigset hajumist. Kõnealused prioriteedid peavad arvestama **üldist konteksti**, kus Euroopa Liit asub, eelkõige maailma piirkondade majanduslikke erinevusi ning teatavate piirkondade või riikide poliitilist ebastabiilsust, Euroopas toimuvaid demograafilisi muutusi ning kodanike ootusi oma õiguste ja julgeoleku suhtes.

[7] KOM(2003)548 (lõplik), 17.9.2003.

2.1. Oma põhiõigusi teostavate isikute kaitse tõhustamine

Euroopa lõimumine põhineb ühistel väärtustel nagu põhiõigused, seaduste austamine ja demokraatlikud institutsioonid. Need peavad olema liidu mis tahes tegevuse aluseks.

Põhiõiguste harta lülitamine põhiseaduse lepingusse ja ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga asetab liidule ja selle institutsioonidele juriidilise kohustuse tagada kõigil oma tegevusaladel mitte üksnes põhiõiguste austamine, vaid ka aktiivne edendamine. Liikmesriikide esindajate kohtumisel Euroopa Ülemkogus 2003. aasta detsembris, kus rõhutati inimõigustega seotud andmete kogumise ja analüüsimise tähtsust seoses liidu poliitika määratlemisega selles valdkonnas, leppisid esindajad kokku laiendada Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse volitusi ja kujundada sellest **Euroopa inimõiguste amet**. Komisjon kavatseb vastava teatise esitada 2004. aastal. Esinduse volitused määratletakse teatisega algatatava arutelu tulemuste põhjal.

Meetmed, mida Euroopas võetakse demokraatia ja õigusriigi kaitseks kõigi kuritegevuse vormide ja terrorismi vastu, peavad olema kooskõlas inimeste põhiõiguste ja vabadustega, isikute õigusega vabalt liikuda, eraelu puutumatusega ja andmekaitse eeskirjadega.

Tuleks kaaluda vajadust arendada välja **ühtne üldraamistik**, mis arvestaks avaliku korra kaitse, avaliku julgeoleku ja kuritegevuse vastase võitluse erijooni ja nõudeid ning samas ka vajadust tagada kõrgetasemeline eraelu puutumatuse kaitse. Samuti peab see avaliku korra kaitse eesmärgil hõlmama olemasolevate andmekaitsega tegelevate Euroopa tasandi järelevalveasutuste töö tõhustamise perspektiivi, võttes samas arvesse EÜ asutamislepingu artikli 286 kohaselt asutatud sõltumatu järelevalveorgani pädevust. Tähelepanu on vaja pöörata ka liidu tegevuse ühitamisele siseriiklike asutuste tegevusega ning arendada eeskirjade kavandamisel ja vastuvõtmisel koostööd erasektori ja valitsusväliste organisatsioonidega.

2.2. Liidu kodakondsusega seotud algatuste ergutamine

Liidu kodakondsuse tugevdamine peab jääma meie tegevuse peamiseks põhimõtteks. Põhiseaduse lepingu eelnõus nähakse ette, et teatav arv kodanikke võib esitada komisjonile ettepaneku, milles taotletakse teatava põhiseaduse sätte rakendamise tagamist.

Tuleb soodustada demokraatlikku osalemist Euroopa Parlamendi valimistel.[8] Paljud liidu kodanikud kaebavad selle üle, et nad on kaotanud **õiguse osaleda teatavatel siseriiklikel valimistel**[9] oma päritoluriigis, mida ei korva samasuguse õiguse saamine vastuvõtvas liikmesriigis. Seda küsimust peavad kaaluma nii liit kui ka liikmesriigid.

---

[8] Euroopa Parlamendi valimisteks tehtavate ettevalmistustega seoses tuleks mõelda selle üle, kas oleks parem säilitada praegune süsteem, mille kohaselt liikmesriigid vahetavad teavet hääleõiguslike kodanike kohta, et vältida hääletamist mitmes riigis, või tuleks kaaluda selle küsimuse lahendamist mõnel sobivamal viisil.

[9] EÜ asutamislepingu kohaselt võivad liidu kodanikud põhimõtteliselt osaleda kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel ainult selles liikmesriigis, kus nad elavad.

Liidu kodanikel ja nende perekondadel juba olemasolev õigus vabalt liikuda tuleb täielikult tagada, teostades hoolikat järelevalvet viimase kõnealust küsimust reguleeriva direktiivi rakendamise üle liikmesriikides. See võimaldab ka kontrollida, kas on vaja võtta täiendavaid meetmeid.

2.3. Integreeritud piirihaldussüsteemi ja viisapoliitika väljatöötamine

Lähitulevikus ja vahepealsetel perioodidel tuleb suurt tähelepanu pöörata tingimuste loomisele piirikontrolli kaotamiseks uute liikmesriikidega ühinemisega tekkinud sisepiiridel.

Põhiseaduse lepingu eelnõu näeb ette välispiiride integreeritud haldussüsteemi loomise. Selleks on juba võetud olulisi meetmeid, mis lähtuvad Euroopa Ülemkogu Sevilla ja Thessaloniki istungitest. Tegevust tuleb jätkata nii uute õigusaktide vastuvõtmise kui operatiivtöö ja rahastamise osas.

Selleks tuleb tagada välispiiride haldamist koordineeriva asutuse sujuv töö. Koordineerimismehhanismide väljatöötamist tuleb tugevdada ning pikaajalise eesmärgina lisada riikliku piirivalve täiendamine Euroopa piirikaitsejõududega.[10] Oma ülesannete täitmisel peaks eespool nimetatud asutus tegema koostööd teiste piirikontrolliteenistustega, eelkõige tolliga. Pidevalt tuleks läbi vaadata võimalused saavutada sünergiat kõnealuse asutuse, tolli ja teiste piiriteenistuste koostöös.

Liidu poliitikas ja selle rakendamisel tuleb juhinduda **solidaarsuse** ja kohustuste jagamise **põhimõttest**, sealhulgas finantskohustuste korral. Selle põhimõtte rakendamine tegelikkuses peaks võimaldama märkimisväärsete rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemist.

Viisapoliitika tuleb suunata dokumentide turvalisusega seotud tõsiste probleemide lahendamisele ja see peab võimaldama parandada konsulaarkoostööd. Samuti tuleb jätkata alustatud tööd biomeetriliste andmete kandmiseks reisi- ja isikuttõendavatesse dokumentidesse, eelkõige passi.

Käivitada tuleb viisainfosüsteem (VIS) ja uus Schengeni infosüsteem (SIS II) ning nende võimalusi täielikult ära kasutada.

Lisaks on vaja liidu uue naabruspoliitika kohaselt teha enam koostööd naaberriikidega, eriti riikidega, kellega meil on ühine piir.

2.4. Sisserändevoogude haldamise ühispoliitika edendamine

Majanduslikke ja demograafilisi vajadusi silmas pidades tuleb läheneda realistlikult **sisserändajate seadusliku vastuvõtmise** hõlbustamisele vastavalt kolmandate riikide kodanike **õiglast kohtlemist** käsitlevale ühtsele poliitikale. On selge, et üldises raamistikus tuleb säilitada liikmesriikide õigus määrata kas töövõtja või füüsilisest isikust ettevõtjana tööle lubatavate kolmandate riikide kodanike tegelik arv, pidades samal ajal silmas ka üldisemaid perspektiive ja kooskõla ühenduse huvidega. Arvestada tuleb päritolumaade huvidega.

---

[10] Koostöö ja koordineerimine hõlmab muuhulgas ühtset varustust, eriväljaõpet ja riskianalüüsi võimalusi.

Kolmandatest riikidest pärit isikute integreerimise poliitikat tuleb edendada ning jätkata. Selles suunas peab liit võtma asjakohaseid meetmeid liikmesriikide tegevuse toetuseks.

Positiivse ja avatud ühise sisserändekäsitluse usaldusväärsus sõltub tulevikus paljuski ka Euroopa Liidu võimest kontrollida **ebaseaduslikku sisserännet**. Tulevane põhiseaduse leping lihtsustab võitlust **inimkaubanduse vastu** ning **tõhusa tagasipöördumise ja tagasivõtmise poliitika väljatöötamist**. Nagu muudes küsimustes, sõltub ka siin meetmete tõhusus suuresti tugevast **solidaarsusest**.

2.5. Õiglasel alusel rajaneva ühise Euroopa varjupaigapoliitika väljatöötamine

Parem tasakaal liikmesriikide jõupingutuste vahel põgenike ning ümberasustatud isikute vastuvõtmisel saavutatakse **solidaarsuspõhimõtte** rakendamise abil. Tuleb sisse seada partnerlusel ja koostööl põhinevad suhted kolmandate riikidega: päritolu- ja läbisõiduriikidega, esmase varjupaigataotluse ning sihtkohariikidega.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peamiseks eesmärgiks on määratleda **ühtne varjupaiga mõiste ning subsidiaarse kaitse all oleva isiku staatus**, **ühine menetlus** selle staatuse andmiseks ja äravõtmiseks ning ühine ajutise kaitse süsteem. Samas on vaja integreeritud lähenemist, mis hõlmab tõhusaid haldusmenetlusi otsuste tegemiseks tagasipöördumise kohta, taasintegreerimiskavasid ning riiki sisenemise toiminguid, et takistada põhjendamatute taotluste esitamist ja võidelda inimkaubanduse võrgustikega. Kõnealune lähenemine on seda olulisem, et **süsteemi kuritarvituste ohvrid on sageli just tõelised pagulased**.

2.6. Euroopa õigusruumi loomine, mis austab liikmesriikide õigustraditsioone ja -süsteeme ning milles vastavate valdkondade töötajad teevad tihedat koostööd

Euroopa õigusruumi rajamise eesmärk ega tagajärg ei ole **liikmesriikide õigus- ja kohtutraditsioonide** vaidlustamine. Käesolev lähenemine, mis põhineb proportsionaalsuse ning lähimuse põhimõtetel, on sätestatud põhiseaduse lepingu eelnõus. Vastastikuse tunnustamise põhimõte on seatud kõnealuses valdkonnas Euroopa lõimumise keskmesse.

Vastastikune tunnustamine eeldab siiski ühist alust ühiste põhimõtete ning miinimumstandardite näol, et tugevdada ka vastastikust usaldust. Euroopa poliitika tõhususe tagamiseks õigusküsimustes on endiselt vajalik **vastava valdkonna töötajate kaasamine**.

2.7. Tsiviil- ja kaubandusasjade õigusruumi loomine, et lihtsustada koostööd ja õiguskaitse kättesaadavust

Õiguskoostöö arendamine tsiviilasjades peab jätkuvalt aitama muuta üksikisikute ning ettevõtete igapäevast elu oluliselt paremaks, võimaldades neil kaitsta oma õigusi liidu tasandil.

Üheks esmastest prioriteetidest peab saama **vastastikuse tunnustamise programmis sätestatud töö jätkamine ja selle mahu suurendamine**. Jõupingutused tuleb suunata valdkondadesse, kus ei ole veel ühenduse eeskirju vastastikuse tunnustamise kohta (näiteks abielus või vabaabielus olevate inimeste lahkuminekust tulenevad

varalised, pärimise ja testamentidega seotud tagajärjed). Lisaks võib vaja olla uusi vastastikust tunnustamist käsitlevaid õigusakte, mis ei sisaldu esialgses programmis. Näiteks saab üha tähtsamaks erinevat tüüpi dokumentide tunnustamise lihtsustamine. Näiteks pärandiga seotud valdkondades on üksikisikute praktilised mured seotud pigem eelmainitud küsimustega kui traditsioonilise kohtuotsuste tunnustamise probleemiga. Lisaks võib osutuda kasulikuks hõlbustada vastastikust tunnustamist uutes valdkondades nagu üksikisikute perekonnaseis, perekondlikud või tsiviilsuhted üksikisikute vahel (registreeritud vabaabielu) või isadus.

Teine väga tähtis valdkond on **kohtuotsuste jõustamine**. Ainult kiire ja tõhus täitemenetlus võimaldab kodanikel ja ettevõtetel oma seaduslikke õigusi täielikult teostada. Edasine töö vastastikuse tunnustamise osas sõltub **suuremast vastastikusest usaldusest** liikmesriikide vahel, sealhulgas teatavate menetluse miinimumnõuete vastuvõtmisest.

Tähtsaks tuleb pidada ka **ühenduse vastuvõetud õigusaktide tegelikku rakendamist**. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb eraldada asjakohased ressursid, edendades eelkõige **tsiviilasju käsitleva Euroopa kohtute võrgu** tegevust. Materiaalõiguse osas tegeleb komisjon juba ühise tugiraamistiku kavandamisega, mille eesmärk on tagada ühenduse õigustiku järjepidevus ning parandada selle kvaliteeti lepinguõiguse valdkonnas.[11] Selles küsimuses tehtav töö peaks lõpule jõudma 2008. aastal.

Et tegeleda kõnealuste märkimisväärsete väljakutsetega tsiviil- ja kaubandusasjades tehtavas õigusalases koostöös on vaja piisavaid õiguslikke vahendeid. Need vahendid annab põhiseaduse leping. On vaja siiski vältida olukorda, kus igas liikmesriigis on kaks eraldi õiguskorda, millest üks on piiriülese osalusega vaidluste ning teine üksnes riigisiseste vaidluste jaoks.[12]

2.8. Ühtse kriminaalõiguspoliitika edendamine

Kriminaalõiguse vallas peaks liit keskenduma neljale prioriteedile:

Jätkata vastastikust tunnustamist: nii nagu tsiviilvaldkonnas, peab **vastastikuse tunnustamise põhimõte** jääma õigusalase koostöö *nurgakiviks*.

Vastastikuse abi seisukohast peab vastastikusel tunnustamisel põhinev **ühtne õigusakt** järk-järgult asendama kogu praeguse vastastikuse õigusalase abi süsteemi, eriti kõigis **tõendite kogumist** puudutavates küsimustes. Sellise arenguga peavad kaasnema meetmed **kohtualluvuse määramise** selgemaks muutmiseks, et vältida ja lahendada kohtualluvusega seotud vaidlusi.

Kriminaalasjades tehtavate kohtuotsuste jõustamise valdkonnas jääb teha veel palju tööd. Tuleb määratleda ühes liikmesriigis tehtud kohtuotsuse teises liikmes-

---

[11] Kõnealune ühine tugiraamistik võiks olla pikemas perspektiivis aluseks lepinguõigust käsitlevale õigusaktile, mida pooled saaksid soovi korral valida kohaldamiseks oma lepingule, suurendades seeläbi piiriüleste tehingute õiguslikku kindlust.

[12] Pikemas perspektiivis ei pruugi selline kaksiksüsteem vastata ühtse õigusruumi eesmärgile ning võib tekitada küsimusi diskrimineerimise teemal. Lisaks võib see muuta õigusaktid keerukamaks ja vähendada üksikisikute, juristide ja ettevõtete jaoks vajalikku läbipaistvust..

riigis jõustamise süsteem ning tingimused, mille kohaselt süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlevat teavet vahetatakse kohtuotsuste ja õiguste äravõtmise Euroopa registri kaudu (**Euroopa karistusregister**). Samuti tuleb määratleda, kuidas võtta arvesse teistes liikmesriikides tehtud süüdimõistvaid kohtuotsuseid, et vältida uusi kohtumenetlusi (**ne bis in idem** põhimõte) või muuta tehtud kohtuotsust (**korduvkuritegude** korral).

Tugevdada vastastikust usaldust, kindlustades kõrgekvaliteedilise, ühistel väärtustel põhineva õigussüsteemi olemasolu kõigi Euroopa kodanike jaoks: meetmed **vastastikuse usalduse tagamiseks siseriiklike õigusasutuste vahel** peavad hõlmama põhitagatiste määratlemist, tõendite kõlblikkuse tingimusi ja meetmeid kuriteoohvrite kaitse tugevdamiseks. Kriminaalõigussüsteemi töötajate koolituse täiustamine ja töö nende süsteemide hindamisel aitavad tulevikus samuti tugevdada vastastikust usaldust.

Luua liidu ühtne kriminaalõiguspoliitika tõhusaks võitluseks raske kuritegevuse vastu selle kõigis vormides: tuleb süvendada võetud meetmeid teatavate süütegude eest määratavate miinimumkaristuste määratlemiseks ja kehtestamiseks. Õigusaktide ühtlustamist teatavates valdkondades tuleb süvendada. Eluliselt vajalik on vastu võtta institutsioonilised mehhanismid, mis võimaldaksid jälgida ning tagada, et liidu õigusakte rakendatakse nõuetekohaselt.[13]

Uus leping peab tagama võimaluse **ühtse kriminaalõiguspoliitika väljatöötamiseks** kas reageerides teatavatele kriminaalsetele nähtustele või laiendades ühenduse olemasolevat poliitikat.[14]

*Seada **Eurojust** Euroopa kriminaalõiguspoliitika keskmesse*: nagu nähakse ette põhiseaduse lepingu eelnõus, peab **Eurojusti** missiooniks olema toetada ja tugevdada selliste siseriiklike asutuste vahelist koordineerimist ja koostööd, kes vastutavad süüdistuse esitamise eest seoses raskete, mitut liikmesriiki puudutavate kuritegudega. Eurojust peaks seega olema siseriiklikele asutustele tegevuse laiendamise loomulikuks vahendiks piiriüleste juhtumite korral. Eurojust peaks Euroopa Kohtu järelevalve all suutma juhtida kriminaalasju rünnete korral liidu tegevuse ja poliitika vastu.

Eurojusti baasil peaks olema võimalik luua Euroopa prokuratuur, mille pädevusalasse kuuluksid liidu finantshuve kahjustavad süüteod.

Kõnealuseid suuri eesmärke on võimalik saavutada üksnes siis, kui Euroopal on kriminaalvaldkonnas olemas institutsiooniline ja õiguslik raamistik, mida laienenud liit vajab. **Ühehäälsuse nõude taastamine** sätete suhtes, mille korral põhiseaduse lepingu eelnõus kavandatakse kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet, oleks **samm tagasi**, mis ainult vähendaks liidu võimet vastata organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastase võitluse väljakutsetele.

---

[13] Põhiseadusliku leppe eelnõu, mis hõlmab kohtukoostööd kriminaalasjades ühenduse raamistikus, kaotab spetsiifilised meetmed, mis on iseloomulikud praegusele kolmandale sambale, ning asendab need Euroopa õigusaktide ja õigusliku raamistikuga, taastades täieliku seaduslikkuse järelevalve ning komisjoni täielikud volitused järelevalveks asutamislepingute täitmise üle.

[14] Leppe eelnõu sätestab ühtse õigusliku aluse, mis reguleerib süütegude ja karistuste määratluste ühtlustamist olenemata kohaldatavast poliitikast.

2.9. Politsei ja tolli tegevuse tõhustamine

Politsei ja tolli koostöö tugevdamiseks liidus on komisjon pidanud vajalikuks võtta meetmeid korraga kolmel tasandil: operatiiv-, otsustamis- ja seadusandlikul tasandil.[15]

Kogemus on kinnitanud vajadust suurendada liikmesriikide täitevasutuste koostöö **operatiivtöö võimet** juba olemasolevate koostöömeetmete ja mehhanismide parema kasutamise abil. Liidu tasandil tuleks mõelda eelkõige **teabe edastamisele Europolile ja tema rolli tugevdamisele**.

Tõenduseks tegeliku pühendumise kohta organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastasele võitlusele tuleb jätkata kahepoolset koostööd liikmesriikide vahel, kuid samuti tuleb korraldada mitmepoolset vahetust. Vahetusprogrammidesse tuleb kaasata ka luureteenistused.

Vaja on ka **lihtsustada otsustamismehhanisme**, soodustades kvalifitseeritud häälteenamuse kohaldamist. Põhiseaduse lepingus on selle kohaldamine ette nähtud, juhul kui operatiivkoostöö meetmetest ei tulene teisiti.

Üheks peamistest põhiseaduse lepingu eelnõus sisalduvatest uuendustest on alalise komitee moodustamine nõukogus, et edendada ja tugevdada sisejulgeolekualast operatiivkoostööd. Vastavalt võidakse läbi vaadata, ajakohastada ja muuta Euroopa politseijuhtide töörühma ülesandeid, pidades silmas tema eelispositsiooni operatiivkoostöö alal. Kaasatakse ka kõik muud asjaomased organid, eelkõige Europol.

Sarnaselt tuleb hoolitseda liidu meetmete operatiiv- ja seadusandliku tahu kooskõla edendamise eest. Hädavajalik oleks:

- **luua õiguslik raamistik teabevahetuse täiustamiseks** liikmesriikide täitevasutuste vahel ja nende juurdepääsu kontrollimiseks mitmesugustele teabeallikatele;

- tegeleda **Europoli õigusliku raamistikuga**, teha see tõeliselt toimivaks ja muuta liidu organiks, mida rahastatakse ühenduse eelarvest. Demokraatlikku ja kohtulikku kontrolli asutuse tegevuse üle tuleb suurendada, et saavutada suurem tõhususe;

- pöörata suurt tähelepanu **politseinike väljaõppele**. Euroopa politseikolledž (**CEPOL**) peab tagama Euroopa mõõtme siseriiklike õppeasutuste õppekavades ja edendama nendevahelist koostööd.

Tagamaks vastuvõetud meetmete tõhusust, võimaldab põhiseaduse lepingu eelnõu seada sisse käesoleva poliitika rakendamise hindamise menetlused. Mõelda tuleks nn tulemuslikkuse kokkulepete sõlmimisele peamiste asjaomaste asutuste vahel.

Tähelepanu tuleb pöörata ka rahvusvahelise koostöö ajakohastamisele kõigi asjaomaste organitega nagu näiteks Interpol.

---

[15] Teatis "Tugevam politsei- ja tollikoostöö Euroopa Liidus".

Konkreetsemalt **tollikoostöö** seisukohast on endiselt prioriteetne Napoli II konventsiooni ja tolliinfosüsteemi konventsiooni (CIS) ratifitseerimine ja rakendamine kõigis liikmesriikides. Põhimõtteliselt on oluline rakendada **tollikoostöö strateegiat käsitlev tööprogramm**, mis praegu põhineb Euroopa Liidu lepingu VI peatükil ning mille justiits- ja siseküsimuste nõukogu võttis vastu 30. märtsil 2004.[16]

2.10. Terrorismi ja spetsiifiliste kuriteoliikide ennetamise ja nende vastase võitluse meetmete tugevdamine

Terrorismi ennetamine ja selle vastu võitlemine peab paraku säilitama oma prioriteetse staatuse. Tuleb rakendada põhilisi tegevusliine, mille määras kindlaks Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. märtsil 2004.

Määrava tähtsusega on Euroopa raamistiku loomine kontrollimaks ohtu, mida kujutavad endast ühiskonnale raske kuritegevus ja terrorism. Et tõhusalt koordineerida ja vahetada strateegilist ja operatiivteavet, peaks liit vastavalt komisjoni poolt Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. märtsi 2004 istungil tehtud ettepanekule looma uue teabevahetusmehhanismi – **teabevahetuskeskuse**, mille töös osaleksid täielikult Europol ja Eurojust.

Samuti tuleb edendada teabevahetust siseriiklike kriminaalpolitsei luuresüsteemide vahel. **Liidu jaoks tuleb kavandada ennetamis- ja täite-eesmärgil teostatava luure poliitika.** Kõnealuse tegevusega peab kaasnema seadusandlik algatus seoses politsei kasutatavate isikuandmete töötlemise ja kaitsega.

Euroopa julgeolekustrateegia kohaselt on vaja ellu viia meetmed, milleks esitati üleskutse Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. märtsi 2004 istungil, ning töötada välja interdistsiplinaarne lähenemine, mis looks sideme liidu mitmesuguste poliitikavaldkondade sise- ja välismõõtme vahel.

Peale selle on väga oluline teostada järelevalvet juba olemasolevate õiguslike meetmete nõuetekohase rakendamise üle ning seda toetada. Lisaks võidaks teha uusi algatusi. Austades täielikult põhiõigusi ja andmekaitset, tuleks uurida **uute laiaulatuslike arvutisüsteemide** võimalusi eelkõige võitluses terrorismiga.

Täielikult tuleb ära kasutada olemasolevad õiguslikud võimalused nagu ühiste uurimisrühmade moodustamine ja Europoli töö, eriti seoses infoanalüüsiga.

Et võitlus terrorismiga oleks tõeliselt tõhus, tuleb seda teostada koos võitlusega muude kuritegevuse liikide, eelkõige organiseeritud kuritegevuse vastu. Nende nähtuste vastu võitlemise täiustamiseks, eelkõige **terrorismi** mis tahes **rahastamisviiside** tõkestamiseks on vaja laiapõhjalist lähenemist. Vaja on finantstehingute suuremat läbipaistvust ja jälgitavust, kusjuures prioriteediks jääb endiselt **võitlus finantskuritegevuse vastu**.

Võitlus raske kuritegevusega hõlmab kahte suunda, mis nõuavad liidu osalemist:

---

[16] Strateegia ja tööprogramm tulenevad nõukogu 2. oktoobri 2003. aasta otsusest tollikoostöö strateegia kohta (ELT C 247, 15.10.2003).

- esiteks, **era- ja avaliku sektori partnerluse** edendamise eesmärgiks peaks olema ühendada erasektorile ja politseile kättesaadav oskusteave, ressursid ja info, et tõhusamalt võidelda näiteks võltsimise, piraatluse, küberkuritegevuse ja korruptsiooniga;

- teiseks, täiustada tuleks **statistilist tööd** ja andmete kogumist kuritegevuse arengusuundumuste ja avaliku arvamuse kohta turvalisuse taseme suhtes, eelkõige andmete kogumise ühtlustatud, struktureeritud ja järjepideva süsteemi abil.

Seoses **inimkaubandusega**, eriti naiste ja lastega kaubitsemisega, tuleb jätkuvalt kasutada nii ennetavaid kui täitemeetmeid.

2.11. Jõulisemad meetmed kuritegevuse ennetamiseks

Kuritegevuse ennetamisega seoses tuleb teha jõupingutusi, et vältida kaupade ja teenustega seotud kuritegusid. Õigusloomeprotsessi muutmine *kuritegevusekindlamaks* on kõnealuse jõupingutuse lahutamatu osa.

Üldisel kuritegevuse ennetamisel tuleb seada prioriteediks viis tegevusvaldkonda: levinumate kuriteoliikide täpsem määratlemine, õppimine varasematest kogemustest, ühine metoodika praktiliste meetmete rakendamiseks ja hindamiseks ning riikidevahelise standardiseeritud võrdlemise võimaldamiseks, tugevam järelevalve ja hindamine, statistika parem võrreldavus. Kuritegevuse ennetamist peab toetama **rahastamisvahenditest**.

2.12. Eri valdkondade koostöö uimastite leviku tõkestamisel

Tuleb soodustada nõudluse vähenemist ning luua tihedam side uimastikaubanduse vastase võitluse välismõõtme ning justiits- ja siseküsimuste poliitika vahel.

On aeg teha kõnealuses valdkonnas muudatusi, lähtudes 2000–2004. aasta tegevuskava elluviimisel saadud kogemustest. Uimastite leviku tõkestamise poliitika peab püüdma pakkuda avalikkusele praktilisi vastuseid.

2.13. Otsustav välispoliitiline tegevus

Hinnangu andmine Tampere istungi järgselt saavutatule ning prioriteetide kavandamine tulevikuks toob esile, et liidu välispoliitika peab arvestama justiits- ja siseküsimuste mõõdet ja et liidu meetmeid tuleb üldiselt paremini koordineerida. Selleks, et liit saaks ellu viia ühtset poliitikat, kahjustamata meie ühiseid prioriteete, on hädavajalik, et liikmesriigid toetaksid liidu tegevust ja järgiksid oma kahepoolsetes suhetes enam solidaarsust ja kindlaksmääratud korda.

3. JÄRELDUSED

Euroopa Ülemkogu Tampere istungist alates on ära tehtud märkimisväärne hulk tööd, isegi kui palju on veel teha, et viia lõpule vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine. Kiiresti muutuvas maailmas on isikute püüdlused täieliku liikumis- ja tegevusvabaduse poole ning nende õigustatud nõue, et austataks põhiõigusi, seotud olulise nõudmisega elada keskkonnas, mis tagab nende julgeoleku. **Laienenud Euroopa Liidus** on **põhiseaduse lepingu** lõplik vastuvõtmine ja kiire jõustumine saanud põhiteguriks nende ootuste täitmisel.

Sarnaselt täidab uus leping põhilised nõudmised läbipaistvuse ja demokraatliku kontrolli osas: mõlemad seetõttu, et laiendatakse **Euroopa Parlamendi** rolli kaas-seadusandjana ning samuti **riikide parlamentide** osa. Viimastel on eriti suur tähendus seoses lähimuspõhimõttega ning neil on tähtis roll Europoli ja Eurojusti tegevuse hindamisel. Lisaks sellele, saavad nad Euroopa tasandil tehtava tööga pidevalt kursis olles neid teadmisi kasutada oma parlamendi siseriiklikus tegevuses.

Liidu tegevus peab jätkuma ja võtma praktilise kuju **Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise teises programmis**, mis sisaldab **üksikasjalikke prioriteete** ja täpset ajakava. Tampere istungil alguse saanud töömeetod on hea ja seda tuleks säilitada. Komisjon võib juba lubada jätkata edenemise jälgimist regulaarsete tulemustabelite abil.

Lisaks kavatseb komisjon esitada täiendava teatise **uuest finantsperspektiivist** lähtuvalt. Tulevaste rahastamisvahendite maht on märkimisväärselt suur ning need täiendavad olemasolevaid ja tulevasi õigusakte, tugevdades eriti poliitika **elluviimist** vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal.

Euroopa Ülemkogu peab säilitama oma olulise juhtrolli strateegiliste suuniste määratlemisel ja tulevase tegevuse kavandamisel justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. See roll peab eelkõige avalduma uue programm esitamisel vastuvõtmiseks ning **vahekokkuvõtete tegemisel**. Tulevane programm peab võimaldama tagada kõik hüved, mis kuuluvad laienenud liidu juurde. Tähtis on saavutada kõnealuse programmi suhtes poliitiline konsensus parlamendis ja nõukogus 2004. aasta teisel poolel.

Peab toimuma **avalik arutelu** teemade üle, mis hõlmavad põhiküsimusi meie ühiskondade jaoks ja mõjutavad otseselt kodanike igapäevast elu. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine on peamine poliitiline eesmärk ja üks tähtsamatest väljakutsetest, mille peame koos vastu võtma. Liit peab näitama, et on samavõrd eesmärgikindel ja pühendunud kui siseturu loomise ajal.