



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 7. juuli 2008 (22.07)
(OR. en)**

11549/08

LIMITE

JAI 369

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	COREPER / nõukogu (justiits- ja siseküsimused)
Teema:	Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemeline nõuanderühm - ELi tulevase justiitsprogrammi jaoks pakutud lahendused

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele lisas Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemelise nõuanderühma aruanne.

Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemeline
nõuanderühm

**ELi tulevase justiitsprogrammi jaoks pakutud
lahendused**

Juuni 2008

SISUKORD

I. SISSEJUHATUS	4
II. HORISONTAALKÜSIMUSED	8
III. VÄLJAKUTSED	17
1. KODANIKE PAREM KAITSE	17
1.1. Kodanike õigused Euroopa Liidus	17
1.2. Laste kaitse Euroopa Liidus	24
1.3. Õiguskaitseasutuste kohustused ja isikuandmete kaitse	28
1.4. Kuriteohvrite õigused	30
2. ÕIGUSKINDLUSE SUURENDAMINE PEREKONNA-, KAUBANDUS- JA TSIVIILÕIGUSES	33
2.1. Peresõbralik Euroopa	33
2.2. Parem õiguskeskkond kodanikele ja ettevõtetele	37
3. ÕIGUSKAITSE KÄTTESAADAVUS JA ÕIGUSALANE KOOSTÖÖ	41
3.1. EUROJUST ja kohtute võrgud	41
3.2. E-õiguskeskkond	46
3.3. Karistusregistrid	48
3.4. Õigusala töötajate kaasamine	50
4. VÕITLUS ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE, SEALHULGAS TERRORISMI VASTU ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTTEST LÄHTUVALT	52
5. EUROOPA ÕIGUSALA VÄLINE MÕÕDE	57
KOKKUVÕTE	63

I. SISSEJUHATUS

1. Lähtepunkt

Üha rohkem ja rohkem kodanikke kasutab Euroopa uusi vabadusi. Nad tegutsevad aktiivselt väljaspool oma kodumaa piire. Teise riiki reisisid, seal oste sooritades või teise riigi kodanikuga abielludes eeldavad nad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala olemasolu.

1999. aasta Tampere programmiga seati justiitsvaldkonna arendamise alal esimene suurem eesmärk. Kõnealune programm oli Euroopa tuleviku ja Euroopa kodanike jaoks positiivne samm. Haagi programm (2004) ja selle tegevuskava (2005) on järginud sama suunda. Välja on töötatud kriminaal- ja tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö aluspõhimõtted. Euroopa Liit on juba astunud suure sammu õiguslase koostöö tihendamiseks ja liikmesriikide õigusaktide ühtlustamiseks. Olulise edu heaks näiteks on ühelt poolt Euroopa vahistamismäärus ja Eurojust ning teiselt poolt piiriüleste tsiviilmenetluste erinevad instrumendid nagu Euroopa maksekäsk.

2. Uued väljakutsed ja edasised sammud

Haagi programm hakkab lõpule jõudma. Seetõttu on õige aeg analüüsida saavutatut ja justiitsvaldkonna uusi väljakutseid.

Peaksime seadma eesmärgiks leida kodanike jaoks lahendusi vaatamata liikmesriikides kehtivate õigussüsteemide vahel valitsevatele erinevustele. See peab eelkõige paika tavaõigusel ja tsiviilõigusel põhinevate süsteemide puhul.

Haagi programmile järgnevas programmis tuleb arvesse võtta justiitspoliitika uusi väljakutseid (ja õiguskaitse kättesaadavust) ning muu hulgas infotehnoloogia kasutamise võimalusi ja eeliseid, arvestades samal ajal ka Lissaboni lepingus sätestatud uut institutsioonilist raamistikku¹. Lissaboni leping iseenesest pakub Euroopa Liidule uusi viise ja võimalusi edasiliikumiseks, et saavutada paremaid tulemusi meie kodanike jaoks vabaduse, turvalisuse ja õiguse tagamisel.

3. Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemeline nõuanderühm

Eesistujariik Portugal tegi algatuse luua Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemeline nõuanderühm (justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühm), mille kaas-eesistujaks on Euroopa Komisjon. Justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühm peaks kindlaks tegema eesseisvad uued väljakutsed ja määratlema võimalikud lahendused ELi tulevase justiitsprogrammi jaoks.

Rühma kuuluvad isikute tasemel kuus justiitsministrit kahest eesistujakolmikust (Saksamaa, Portugal, Sloveenia ja Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Rootsi) ning üks esindaja kolmandast eesistujakolmikust (Hispaania, Ungari, Belgia). Rühm kutsus arutlustes osalema ka Iirimaa, kes esindab tavaõigust kasutavaid liikmesriike.

Rühma eesistujateks on Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja ning Euroopa Komisjoni asepresident. Lisaks on ministrite aruteludes osalema kutsutud Euroopa Parlamendi esindajad. Olulise panuse justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühma töösse on andnud Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni ning kodanike õiguste, justiits- ja siseasjade komisjoni liikmed.

¹ Nõuanderühm märgib Lissaboni lepingu ratifitseerimise praegust seisust ning rõhutab oma valmisolekut teha konstruktiivset tööd sujuvaks ja toimivaks edasiliikumiseks kooskõlas Euroopa Ülemkogu 19.–20. juuni 2008. aasta asjakohaste järelduste ning Euroopa Ülemkogu mis tahes tulevaste järeldustega Lissaboni lepingu kohta. Aruande neid osi, milles viidatakse Lissaboni lepingule, tuleks tõlgendada seda silmas pidades.

Rühm alustas tööd 2007. aasta septembris. Ministrite esimene kohtumine toimus 26.–27. novembril 2007 Cascaisis (Portugal) teine leiab aset 19.–20 mail 2008 Portorožis (Sloveenia). Kohtumisi valmistavad ette igale osalejale määratud nn teejuhid.

Rühma töö eeltingimuseks on olnud läbipaistvus ja avatus. Seetõttu asetasiid eesistujariigid Portugal ja Sloveenia suurt rõhku avalikele aruteludele. Rühma töös mitteosalevatele justiits- ja siseküsimuste nõukogu justiitsministritele tutvustas eesistujariik Portugal rühma tööd ja selle tulemusi 2007. aasta detsembris toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil. Sellel kohtumisel toimunud arutelude esimene kokkuvõte on laiali jagatud.

Samuti lisas eesistujariik Sloveenia rühmas tehtud töö ja tulevases programmis käsitletavad teemad 25.–26. jaanuaril 2008. aastal Brdos toimuva justiits- ja siseministrite mitteametliku kohtumise päevakorda. Selleks kohtumiseks on ülejäänud liikmesriikidel palutud esitada oma ideid tulevase justiitsprogrammi kohta, mida rühm saaks oma töös kasutada. Vahepeal on Soome, Ühendkuningriik, Eesti, Madalmaad ja Visegradi riigid andnud äärmiselt olulised panused, mis on teeninud rühma kõrge hinnangu.

4. Peamised eesmärgid

Haagi programmist on suur osa juba täidetud, kuid teha on veel palju. Seetõttu oli enne uue programmi koostamise alustamist esmaseks ülesandeks saavutatu hindamine. Teise etapina tegi rühm kindlaks uued väljakutsed ja võimalikud lahendused.

Justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühma töö käigus sai selgeks, et uue programmi koostamiseks on vaja põhjalikult analüüsida Euroopa Liidu tasandi praeguse justiitspoliitika hetkeseisu, pidades silmas justiitspoliitika olemasoleva õigusraamistiku hindamist ning tehnilisemat, kuid olulist küsimust justiits- ja siseküsimuste nõukogu tõhusatest töömeetoditest.

Teises osas on nimetatud peamised väljakutsed, mille puhul tuleks jätkata senist poliitikat või töötada välja uus poliitika. Justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühm on kindlaks teinud viis valdkonda:

- kodanike parem kaitse (parandada kodanike kaitset);
- õiguskindluse suurendamine perekonna-, kaubandus- ja tsiviilõiguses;
- õiguskaitse kättesaadavus (parandada ELis õiguskaitse kättesaadavust, nt infotehnoloogia kasutamine);
- organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus (parandada võitlust organiseeritud kuritegevuse vastu);
- Euroopa õigusala välismõõde (justiitspoliitika välismõõdme tulevased väljakutsed).

Arutluse alla võidakse võtta ka täiendavaid teemasid. Kuid nõuanderühm leiab, et nimetatud eesmärgid on tulevase justiitspoliitika põhiküsimused pärast 2009. aastat.

5. Ajakava

Justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühm esitab käesoleva aruande liikmesriikidele aruteluks. Aruanded peaksid olema lähtepunktiks 2010. aastal algava tulevase justiitsprogrammi eesmärkide määratlemisel.

Siseküsimuste valdkonnas loodi 2007. aasta alguses Euroopa siseküsimuste poliitika tuleviku kõrgetasemeline nõuanderühm.

Mõlema rühma töö tulemusi tutvustab järgmine eesistujariik Prantsusmaa justiits- ja siseküsimuste nõukogu mitteametlikul kohtumisel 7.–8. juulil 2008. Prantsusmaa eesistumise ajal arutatakse käesolevat aruannet justiits- ja siseküsimuste nõukogu ametlikul istungil, et käivitada arutelu tulevase, 2010. aastal algava justiits- ja siseküsimuste programmi põhielementide üle. Euroopa Komisjon on teatanud, et võtab aruandeid arvesse, kui esitab eelseisvaid aastaid hõlmava uue justiits- ja siseküsimuste programmi kavandi.

II. HORISONTAALKÜSIMUSED

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna edasiseks arenguks on olulised mitmed horisontaalsemat laadi küsimused. Üheks selliseks küsimuseks on justiits- ja siseküsimuste nõukogu tulevane roll ja töömeetodid. Uuendatud institutsiooniline raamistik pakub hea võimaluse võtta taas arutlusele justiits- ja siseküsimuste nõukogu töömeetodid. Muud küsimused hõlmavad seda, kui tähtis on saavutuste avalikkusele tutvustamine positiivsemal ja veenvamal viisil, õigusloome kvaliteedi ja keelelise selguse olulisust, õigusaktide paremat rakendamist ja mõjuhinnanguid ning rahastamistingimusi.

1. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu roll, struktuur ja töömeetodid

1.1. Praegune olukord

Üldine vastustus justiits- ja siseküsimuste valdkonna arendamise ja juhtimise eest lasub justiits- ja siseküsimuste nõukogul. Praegu toimuvad justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungid kolm korda iga eesistumise ajal. Tavaliselt korraldab iga eesistujariik ka ühe mitteametliku nõukogu istungi.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna tugistruktuuri küsimuse otsustas COREPER pärast Amsterdami lepingu jõustumist. COREPER leppis kokku, et töö tuleks jaotada kolme peamise kõrgetasemelise komitee vahel, milleks on strateegiline sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee (SCIFA), tsiviilõiguse komitee ja artikli 36 komitee (CATS). Nii SCIFA kui CATS'il on kummalgi oma pädevusalal koordineeriv roll, mis praktikas tähendab, et ettepanekud liiguvad enne COREPERile esitamist läbi kõnealuste komiteede, luues seega neljatasandilise struktuuri. Tsiviilõiguse valdkonnas on tegemist kolmetasandilise struktuuriga – tsiviilõiguse komitee koguneb erinevates koosseisudes töörühmana, kuid vastavalt teemale ka juhtrühmana ning annab aru otse COREPERile.

Kuid on ilmne, et praegust struktuuri ja töömeetodeid saaks parandada, et saavutada paremaid tulemusi. Kahepäevastena mõeldud nõukogu istungid lühendatakse arutlusele tulevate küsimuste nappuse tõttu sageli ühepäevasteks.

Samuti näitavad kogemused, et iga eesistujariigi esimesel nõukogu istungil on harva täispikk päevakord. Tuleb teha jõupingutusi nõukogu istungite päevakordade täiustamiseks. Seni kipuvad eesistujariigid täispika päevakorra tagamiseks mõnikord siiski lisama päevakorda poliitiliselt vähem huvipakkuvaid punkte.

Nõukogu istungeid peetakse mõnikord tulemusetuteks. Erinevatel tasemetel arutatavad küsimused on samad ilma tehnilisi, koordineerimis- ja poliitilisi funktsioone eristamata. Sageli sisaldavad nõukogu istungi päevakorrad eelnõusid, mis ei ole piisavalt küpsed poliitiliseks aruteluks, mis viiks nende heakskiitmiseni.

Liiga sageli juhtub, et eelnõusid arutatakse COREPERis, justiits- ja siseküsimuste nõunike või isegi töörühma tasandil vaid päev-paar enne nõukogu istungit. Seetõttu edastatakse nõukogu istungiks mõeldud dokumendid väga hilja. Selline olukord tekitab delegatsioonidele probleeme nõukogu istungiks valmistumisel ning võib samuti vähendada võimalusi nõukogu istungil kokkuleppe saavutamiseks, muutes seega kogu otsustusprotsessi vähem tõhusaks kui see võiks olla.

Ministrite osalemine nõukogu istungitel ei ole alati lootustandev. Võimalik, et olukorra üheks põhjuseks on tõeliselt kaalukate poliitiliste probleemide arutamise võimaluse puudumine. Teine põhjus võib peituda nõukogu istungite mõnevõrra segases planeerimises, mille puhul juhtub liigagi sageli, et päevakorrapunktide järjekorda, lõunasöögi ajal arutatavaid teemasid jne muudetakse väga hilises etapis, ning see põhjustab liikmesriikide pealinnades probleeme ja ärritust seoses koduste ettevalmistustega.

Samuti on justiits- ja siseküsimuste nõukogu töö mõnikord kunstlikult jagatud tsiviil- ja kriminaalõiguslike küsimuste ning justiits- ja siseküsimuste käsitlemiseks, põhjustades nõukogus tarbetuid pingeid. Mõnede arvates on justiitsküsimuste nõukogu kaotamas oma mõjukust võrreldes nõukogu muude koosseisudega. Kriminaalõiguse ja tsiviilvastutuse sätteid arutatakse nüüd nõukogu teistes koosseisudes. Kui koordineerimist ei kindlustata, võib selline olukord tuua kaasa sidususe kadumise.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna töörühmade struktuur ei toimi alati hästi. Ülesannete diferentseerimine mõnede praeguste töörühmade vahel on ebaselge. Mõnikord võib esineda mõnede töörühmade vahelist koordineerimatust. Mõnikord puudub töörühmadel ettekujutus üldisemast olukorrast.

1.2. Ettepanekud

Nõuanderühmas toimunud arutelude käigus on esile kerkinud mõned ideed ja ettepanekud olukorra parandamiseks tulevikus.

Ettepanekud tõhususe suurendamiseks

- Justiits- ja siseküsimumste nõukogu ametlike istungite arv eesistujariigi kohta peaks sõltuma tegelikust töökoormusest ning mitte järgima istungite automaatset sagedust.
- Nõukogu istungite planeerimine ja ettevalmistamine vajab parandamist. Eesistujariigid peavad kavandama tööd selliselt, et see tagaks piisava ajavahemiku vähemalt COREPERi koosoleku ja nõukogu istungi vahel, et liikmesriigid saaksid teha ettevalmistusi ja oleks võimalik korraldada liikmesriikidevahelisi konsultatsioone. Samuti peaks aegsasti toimuma dokumentide edastamine. Võimalikult varakult tuleks edastada teave selliste praktiliste küsimuste kohta nagu päevakorrapunktide järjekord, lõunasöögi ajal arutatavad päevakorrapunktid ning siseküsimumste ja justiitsküsimuste jagunemine kahepäevastel istungitel. Vältida tuleks viimasel minutil tehtud muudatusi.
- Praegune struktuur vajab korrastamist, et vähendada töörühmade arvu ja moodustada need erinevast õiguslikust alusest olenemata võib-olla üldiste teemade kaupa.
- Läbivaatamist vajab see, kuidas võiks käsitleda teatavaid teemasid, kui need puudutavad nõukogu mitme koosseisu pädevust. Praegu on kasutusel mitu koordineerimismudelit, nt töörühmadevaheliste konsultatsioonide mudel või horisontaalsete rühmade mudel jne.
- Iga eesistujariigi poliitilisi prioriteete tuleks paremini koordineerida, sealhulgas eesistujakolmikute abil, ning parandamist vajaks planeerimine, sest viieaastane planeerimisvahend on mõnikord osutunud vähepaindlikuks, et reageerida ootamatutele sündmustele.
- Kui kodanike ja ettevõtjate vajadused on selgelt tuvastatud, tuleks lühendada õigusloomelise menetluse viivitusi.

Ettepanekud nõukogu poliitilise rolli suurendamiseks

- Justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungite päevakordi on vaja veelgi täiustada ja keskenduda neis poliitilistele küsimustele ja eelnõudele, mis on ministrite jaoks olulised ja huvipakkuvad.
- Nõukogu istungite päevakorrad peaksid sisaldama vaid selliseid eelnõusid, mis on poliitiliseks aruteluks piisavalt küpsed. Ministrite ette ei peaks tooma puhttehnilisi ja sõnastusega seotud küsimusi. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu peaks rohkem keskenduma poliitilistele aruteludele ja muutuma arutlevamaks. Kaaluda võiks temaatilisemate nõukogu istungite korraldamist, et rohkem keskenduda olulistele poliitilistele teemadele, mis võiksid olla ministritele praegusest huvipakkumamad.
- Nõukogule esitatavates dokumentides tuleks arutlusele tulevad poliitilised küsimused määratleda praegusest selgemalt.
- Ministrite mitteametlikud kohtumised jäävad endiselt väga kasulikuks vahendiks teatavate oluliste teemade üle poliitiliste arutelude korraldamiseks vabamas õhustikus. Kuid ainult juhul, kui valdavaks jääb mitteametlik õhustik.

2. Üldsuse teavitamine

2.1. Praegune olukord

Üldiselt on justiits- ja siseküsimuste valdkonna saavutused kodanikele, ettevõtjatele ja kutsetöötajatele reaalse tähtsusega. Kuid saavutusi ei tutvustata neile rahuldaval viisil. Ei piisa lihtsalt kursisolekust sellega, millega EL justiits- ja siseküsimuste valdkonnas tegeleb ja mida on juba saavutatud. Osaliselt võiks seda seletada asjaoluga, et paljud eelnõud, mille eesmärk on küll lahendada tänapäeva ühiskonna vägagi reaalseid probleeme, tuginevad tehnilistele õigusaktidele ning seetõttu kiputakse nende eelnõudega saavutatu tutvustamisel mõnikord keskenduma rohkem õiguslikele ja tehnilistele aspektidele kui tegelikele probleemidele, mida asjaomase õigusaktiga soovitakse lahendada. Samuti on olemas omamoodi keeleprobleem, mis seisneb selles, et mõnikord kasutakse selge ja arusaadava jutu asemel nn „ELi žargooni”.

2.2. Ettepanekud

- Justiits- ja siseküsimuste valdkonna saavutuste üldsusele tutvustamise eest vastutavad liikmesriigid ja ELi institutsioonid koos.
- Valdkonna saavutusi tuleb esitleda veenvamal viisil, kasutades selleks selget ja arusaadavat keelt.
- Uue õigusakti vastuvõtmisest kodanikele ja ettevõtjatele tulenevaid õigusi ja eeliseid võiks selgitada õigusakti kaaskirjas.
- Üks võimalus oleks luua Euroopa õiguskeskkonna portaalis rubriik, mis käsitleks „saavutusi kodanike ja ettevõtjate elu kergendamisel”.

3. Õigusaktide kvaliteet ja vajadus täpse sõnastuse järele

3.1. Praegune olukord

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna õigustik on muutunud üha raskemini hallatavaks, ja selle tulemusena esineb kattumist ja puudub sidusus konkreetsetes valdkondades. Samuti annaks parandada ELi õigusaktide kvaliteeti ja mõnes õigusaktis kasutatud keelt. Õigusaktid peaksid olema eelkõige sisutihedad ning nende sisu peaks olema võimalikult sidus, vaatamata institutsioonidevahelistest läbirääkimistest ja tingimisest tulenevatele väljakutsetele. Kõik institutsioonid peaksid pingutama, et protsessi tulemuseks oleks tekstid, mis on koostatud selgelt, lihtsalt ja täpselt. Avaliku halduse avatust ja läbipaistvust saab oluliselt parandada, kui koostada ametlikud dokumendid selges ja kasutajasõbralikus keeles, nii et kodanikel oleks võimalik neist aru saada. Avalikus halduses avatuse ja selguse tagamise soov peaks muidugi olema demokraatia loomulik eesmärk. Üldsusele dokumentidele juurdepääsu võimaldamise põhimõte toimib halvemini, kui dokumente on raske mõista. Võiks öelda, et lihtne keel on avatuse üks põhieeldusi.

3.2. Ettepanekud

- Uute õigusaktide koostamise faasis tuleks rohkem tähelepanu pöörata olemasolevate õigusaktide analüüsimisele ning uutele algatustele, eesmärgiga võimaluse korral konsolideerida sarnase sisuga õigusakte ja seega vältida liigselt reguleerimist. Eesmärgiks peaks olema reguleerimise lihtsustamine kehtivates sätetes sisalduvate menetluste ühtlustamise ning killustatud õigusnormide ühtekoondamise abil.
- Kaaluda tuleks vastuvõetud õigusaktide horisontaalset läbivaatamist asjakohastel juhtudel, et rõhutada õigusaktide järjepidevust. Edendada tuleks konsolideerimist. Eesmärgiks peaks olema kontseptuaalne ja õiguslik ühtsus.
- Parema reguleerimise ja õigusloome põhimõtteid tuleks tugevdada kogu otsustusprotsessi lõikes. Täielikult tuleks rakendada kolme ELi institutsiooni saavutatud institutsioonidevahelist kokkulepet õigusaktide lihtsustamise kohta.
- Kõik institutsioonid peaksid tegema jõupingutusi institutsioonidevahelise menetluse kõigis etappides, et ELi õigusaktid koostataks selges, kodanikele arusaadavas keeles.

4. Rakendamine, mõju analüüs ja hindamine

4.1. Praegune olukord

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna areng on küll muljetavaldav, kuid esineb ka puudusi. Järjestikused tulemustabelid viitavad ELi õigusaktide ebapiisavale rakendamisele liikmesriikide poolt. Samuti on liikmesriikides täheldatud nn „rakendamisväsimust”, mis tuleneb viimastel aastatel vastu võetud õigusaktide rohkusest, võttes arvesse selle suhteliselt uue poliitikavaldkonna hoogustuvat arengut ELi tasandil.

Mõned on viidanud vajadusele „aeg maha võtta”, et hinnata seni saavutatut, ning soovitanud uusi õigusakte enne praeguse olukorra põhjalikku hindamist mitte vastu võtta. ELi tasandi meetme vajaduse hindamisel peaks endiselt lähtuma sellega kaasnevast lisaväärtusest.

Muutuva olukorra tõttu on vaja esitada uusi algatusi ja suunata pilk tulevikku. Õigusaktid ei ole igavesed ja mõnikord muutuvad need mõne aastaga ebapiisavaks. Alati ei piisa läbivaatamisklauslitest. On vaja kontrollida, kas teatavate õigusaktide vastuvõtmiseni viinud tingimused kehtivad endiselt.

Lähteprintsiiibiks peaks olema olemasoleva koostöö edasine parandamine ning üks vajalik element selles protsessis on teadmistepõhiste poliitikate väljatöötamine. Nagu juba 2004. aasta Haagi programmis öeldud, on ELi meetmete tõhususe jaoks hädavajalik nõukogu poolt vastu võetud meetmete rakendamise ja mõju hindamine.

Tuginedes konsensusele, mille kohaselt EL peab täiel määral pühenduma seniste saavutuste konsolideerimisele, rakendamisele ja hindamisele, esitas komisjon 2006. aastal teatise, milles soovib luua ühtse ja tervikliku hindamismehhanismi. Nimetatud mehhanism hõlmaks rakendamise jälgimise olemasolevaid menetlusi ning tulemuste (mõju ja tõhususe) mõõtmise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate väljatöötamist, võimaldades seeläbi hinnata juba võetud meetmeid, mis oleks poliitikate edasiarendamise aluseks.

Lissaboni lepingus on ette nähtud uus horisontaalne vahend, millest peaks saama ka justiits- ja siseküsimuste valdkonna üldise lähenemisviisi alus. Lisaks peaks hindamine ja konsolideerimine toimuma tihedas koostöös liikmesriikidega, mis võib anda hindamisprotsessi käigus suure praktilise panuse. Tulemused tuleks esitada justiits- ja siseküsimuste nõukogule poliitiliseks aruteluks.

Lähenemisviis, mille kohaselt alati jälgitakse ja hinnatakse raha kulutamist, vastaks kodanike nõudmistele vastutuse ja reaalsete tulemuste kohta. Poliitilisi otsuseid tuleks hoolikalt kaaluda ja need peaksid tuginema kodanike vajadustele ning objektiivsetele teadmistele käsitletavatest probleemidest ja nende lahendamise võimalustest. Uusi ettepanekuid tuleks praegusest suuremal määral põhjendada praktiliste vajadustega ja nende haakumisega olemasolevate algatustega.

Praegusi hindamismehhanisme on vaja konsolideerida ja edasi arendada. Esialgu tuleb selleks eralda vahendeid nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Kuid üldine reegel peaks olema, et hindamine peaks keskenduma ELi ja liikmesriikide tasandil vajalikuks peetavatele valdkondadele, olema selgelt määratletud ning et liikmesriikidele ei oleks asjakohaste andmete kogumine liiga koormav.

Iga otsuse lahutamatuks osaks peaksid olema kokkulepped selle kohta, milliseid tegureid rakendamise läbivaatamisel jälgida ning milliseid näitajaid kasutada mõju ja tõhususe mõõtmiseks, vältides seega ressursside kulutamist keerulistele aruteludele ajutiste rakendamis- ja mõjuhinnangute üle.

4.2. Ettepanekud

- Suuremat tähelepanu tuleks pöörata juba kehtivate õigusaktide rakendamise täielikule ja tõhusale jõustamisele. Lissaboni lepingu jõustumisega saab komisjon endale järelevalve- ja jõustamisfunktsioonid kogu justiits- ja siseküsimuste valdkonna suhtes ning Euroopa Liidu Kohus omandab lõpuks täieliku pädevuse.
- Parandada tuleks kehtivate õigusaktide vajalikkuse läbivaatamist ja hindamist (kaasates liikmesriike), et paremini välja selgitada valdkonnad, kus valitseb selge ja praktiline vajadus ELi tasandi õigusaktide järele. Hindamise tulemuste põhjal tuleks kindlaks teha valdkonnad, kus on vajadus täiendavate õigusaktide järele, lähtudes nende lisaväärtusest, nende vajalikkusest ühtse Euroopa õigusala tagamisel ning poliitilise konsensususe saavutamise võimalikkusest. Kodanike ja ettevõtjate vajadustele reageerimise aega tuleb lühendada.
- Kavandatud õigusaktid peaksid reeglina olema varustatud asjakohaste mõjuhinnangutega. Sellistes mõjuhinnangutes tuleks rahuldavalt näidata kavandatud õigusakti vajadus ja lisaväärtus. Õigusloomeliste läbirääkimiste käigus tehtavate oluliste muudatuste puhul võiks taotleda uut hinnangut. Põhimõtteliselt peaks õigusakt sisaldama üksikasjalikku viidet tehtavale järelhindamisele ja selle eesmärgile ning õigusakti rakendamise, tulemuste ja tõhususe hindamiseks kasutatavatele meetoditele ja näitajatele, sealhulgas liikmesriikide kohustusele edastada vajalikud lähteandmed.
- Üheks põhieesmärgiks peab olema justiits- ja siseküsimuste valdkonna kõikehõlmava hindamismehhanismi väljatöötamine, mis hõlmaks teavet meetmete rakendamise ning tulemuste ja tõhususe kohta. ELi tasandi meetmete tõhusust saab parandada vaid võttes tulevaste otsuste tegemisel arvesse praktika tasandil saadud kogemusi.

5. Rahastamistingimused

5.1. Praegune olukord

Õigus, vabadus ja turvalisus on suhteliselt uus poliitikavaldkond, mis alles kindlustab oma kohta ELi tasandil. Õiguse, vabaduse ja turvalisusega seotud poliitikad on viimastel aastatel kiiresti arenenud, reageeringuna kasvavale nõudlusele ja mõnikord traagilistele välisündmustele.

Rahastamisvahendid peavad poliitilisi prioriteete tõhusalt toetama ja kohanduma nende arenguga.

Piiriülene koostöö on tihenunud ja Euroopa tasandi projektide arv on kasvanud vahendite toel, mida saadakse sellistest ajavahemikuks 2007–2013 mõeldud rahastamise raamprogrammidest nagu „Põhiõigused ja õigus”, „Turvalisus ja vabaduste kaitse” ning „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine”.

Raamprogramm „Põhiõigused ja õigus”, eelkõige selle eriprogrammid „Kriminaalõigus” ja „Tsiviilõigus”, keskendub õigusalasale koostööle ning sellistele küsimustele nagu kuriteoohvrid, õiguslane koolitus ning teabe- ja kogemustevahetus ning infotehnoloogia kasutamine. Iga-aastased tööprogrammid on hädavajalikud/esmatähtsad piiriülese koostöö ja komisjoni algatuste peamiste (temaatiliste ja eriliste) prioriteetide kindlaks tegemiseks ja kehtestamiseks.

Kriminaalõiguse programmi punkti 16 ja tsiviilõiguse programmi punkti 16 kohaselt tutvustab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule igal aastal vastava programmi elluviimist ja esitab vahehindamise aruande saavutatud tulemuste ja asjaomase programmi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide kohta hiljemalt 31. märtsiks 2010 (kriminaalõigus) või 2011 (tsiviilõigus).

Lisaks justiits- ja siseküsimuste valdkonna programmidele võiks suurte uurimisprojektide võimaliku rahastamisallikana nimetada ka teadus- ja arendustegevuse seitsmendat raamprogrammi, mida seni pole palju kasutatud.

Paralleelselt justiits- ja siseküsimuste valdkonna programmide arendamise ja hindamisega algab 2009. aastal ELi eelarve üldine läbivaatamine.

5.2. Ettepanekud

- Tuleks välja töötada iga-aastaste tööprogrammide alased komisjoni ja liikmesriikide vahelise koostöö vormid, et parandada Haagi programmi, järgneva programmi ja üldse piiriüleste projektide rakendamist.
- Oluline roll võiks olla teadus- ja arendustegevuse programmil, et hõlbustada ka õigusvaldkonnas eelkõige horisontaalseid ja pikaajalisi teadusprojekte.
- Programmide mõju ja tõhususe analüüsimisel peaksid kasulikuks vahendiks olema nii iga-aastased tutvustused kui ka vahehindamise aruanded. Nende põhjal saaks ka kaaluda, kuidas ressursse paremini ära kasutada, parandada vahendite kättesaadavust ja lubada lihtsustatud taotlusi, lühendada ülevaatamiseks ette nähtud aega jne.
- Arvesse tuleks võtta nii Euroopa kui liikmesriikide tasandil saadud kogemusi, et anda abitaotlejatele ja teistele asjaomastele isikutele võimalikku parimat teavet programmide rahastamise kohta.

III. VÄLJAKUTSED

1. KODANIKE PAREM KAITSE

1.1. Kodanike õigused Euroopa Liidus

1.1.1. Praegune olukord

Euroopa ühine eesmärk on muutuda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks ühtseks alaks. See on kirjas Euroopa lepingutes, seda ootavad meie kodanikud ja see on meie poliitiliste jõupingutuste raskuspunkt 2010. aastal algava Haagi programmile järgneva programmi koostamisel.

Alates Tampere programmi vastuvõtmisest 1999. aastal on õigusvaldkonnas tehtava töö keskpunktis olnud piiriülese toimega tsiviil- ja kaubandusajade Euroopa raamistiku väljatöötamine. Euroopa kriminaalõiguse valdkonnas on keskendunud teatavate kriminaalõiguse sätete ühtlustamisele ja õigusasutuste koostöö parandamisele. Haagi programmiga (2004) asetati samaväärne raskuspunkt kodanike õiguste tagamisele. Sama tähtis kui vabaduse ja turvalisuse kaitse on õigusriigi põhimõtete säilitamine, mis konkreetselt hõlmab kodanike õiguste kaitset ja tagamist.

Euroopa Liidu justiitsministrite üks esmaseid ülesandeid on parandada kodanike õiguste kaitset. Kodanike õiguste tagamine hõlmab mitmeid erinevaid aspekte:

- kodanike õiguste kõrgetasemelise kaitse kindlustamine eeluurimisel ja kriminaalmenetlustes kogu Euroopas, olenemata sellest, kas nad on ohvrid, kahtlusalused või tunnistajad;
- kodanike juurdepääsu parandamine õiguskaitsele, võimaldades neil tõhusalt kasutada oma õigusi väljaspool riigipiire;
- kaitsta põhiõigusi Euroopa Liidu Kohtu abil.

1.1.1.a) Praegused raskused

Politseikoostöö alane töö näib edenevat palju kiiremini kui töö kriminaalasjades tehtava õigusalse koostöö valdkonnas. Üks põhjus võib olla selles, et politseikoostöö puhul näib riikliku õigussüsteemi mõju olevat palju väiksem kui õigusalse koostöö puhul, eelkõige kriminaalasjades. Esimese puhul keskendutakse võimalikult laialdasele teabevahetusele, kuid õiguslane koostöö tõstatab põhimõttelisemaid küsimusi, millele liikmesriigid on leidnud äärmiselt erinevaid vastuseid. Üheks näiteks on asitõendite vastuvõetavus kohtumenetlustes pärast teabevahetust ning tunnistajate ja süüdistatavate õigused eeluurimismenetluses.

Kodanike õiguste tagamine on meie õigusriigil põhineva riigikorra alustugi nii liikmesriikide kui ka Euroopa Liidu tasandil. See on ilmne praktiliselt igas elusituatsioonis, kuid eelkõige riigipoolse sekkumise valdkonnas (näiteks kriminaalmenetlustes) ning õiguslike menetluste kehtestamisel eraõiguslike nõuete esitamiseks ja põhiõiguste kaitse tagamiseks kohtute poolt.

Euroopa Liidu tasandil on kodanike õiguste kaitsmisel edu saavutatud vaid mõnes valdkonnas. Poliitiliselt olulise märguande edastas rassismi ja ksenofoobia vastast võitlust käsitleva raamotsuse alal tehtud töö edukas, kuigi väga keerukas lõpuleviimine. Kuid konsultatsioonid süüdistatava õiguste suurendamist kriminaalmenetlustes käsitleva raamotsuse üle näitasid, et käia on veel pikk tee eesmärgini, milleks on kodanikele tõhusa minimaalse kaitse kindlustamine kriminaalmenetlustes kõikjal Euroopas.

1.1.1.b) Hetkeseis

Seni on Euroopa Liidu tasandil keskendunud vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamisele õiguslase koostöö alusena. Nüüdseks oleme loonud ainulaadse ala, kus tsiviil- ja kaubandusajades tehtud otsuseid tunnustatakse ja täidetakse ning seega on võimalik nende vaba liikumine.

Ühenduse hiljutiste õigusaktide abil oleme leidnud lahendused kohaldatava õiguse küsimustele. Vastu on võetud mitmeid olulisi menetlusi: Euroopa maksekäsumenetlus ja väiksemate kohtuvaidluste menetlus, mille jaoks on praegu loomisel elektrooniline platvorm.

Need on olulised saavutused. Kriminaalõiguse valdkonnas on kõige olulisemaks näiteks Euroopa justiitspoliitikas saavutatud edust võib-olla raamotsus Euroopa vahistamismääruse kohta. Töö (minimaalse) ühtlustamise valdkonnas on piirdunud mõne kriminaalkuriteo määratlemise ning selliste kuritegude eest ette nähtud maksimaalsete karistuste minimaalse taseme kindlaksmääramisega.

Kuigi me kõik arvame, et oleme taganud oma riigis kodanike õigused õiglasele kohtumõistmisele suurimal võimalikul määral, ei ole meil õnnestunud jõuda kokkuleppele raamotsuse suhtes, mis käsitleb minimaalseid õigusi kriminaalmenetlustes, sealhulgas õigust tõlgile või kaitsjale. Praegu ei ole meil kehtestatud ühtki Euroopa Liidu poolt määratletud kaanonit protsessuaalsete õiguste kohta, mis tuleks minimaalselt tagada igale Euroopa Liidu kodanikule ja mis peavad olema tagatud. Teisest küljest on edaspidi oodata uusi ELi õigusakte vastastikuse tunnustamise kohta, mis hõlmavad täiendavalt selliseid tundlikke valdkondi nagu elektrooniliste andmete edastamine. Haagi programmis (2004) on ette nähtud selles valdkonnas mitmed konkreetsete jõupingutused. Sellest loetelust ei ole vastu võetud veel ühtki eelnõu; paljud neist on veel isegi esitamata, sest nõukogu ei jõudnud kokkuleppele raamotsuse suhtes, mis käsitleb teatavaid protsessuaalseid õigusi kriminaalmenetlustes.

Vahepeal on saanud selgeks, et pelgalt kohtuotsuste või uurimisasutuste tehtud otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamisest ei piisa tõelise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks.

- Mis kasu on tõhusal õiguskaitset uurimisasutuste vahelisest kiirest ja vabast teabevahetusest, kui kohtumenetluses kuulutatakse tõendid hiljem vastuvõetamatuks vastava liikmesriigi menetluskorra põhimõtete rikkumise tõttu?
- Mis kasu on kodanikel vabast reisimisest, kui neil ei ole uurimismenetluse ajal isegi võimalust saada kiiresti teavet nende emakeelt valdava kaitsja kohta?
- Mis kasu on teisest liikmesriigist kaupade ostmisest, kui garantiinõuete esitamine teises liikmesriigis jääb keeruliseks?

1.1.2. Euroopa Liidu õigusaktide lisaväärtus

2010. aastal algav Haagi programmile järgnev programm peaks jätkama vastastikuse usalduse süvendamist liikmesriikide õigussüsteemides minimaalsete õiguste kehtestamise abil, mis on vastastikuse tunnustamise põhimõtte alus.

Tuleks määratleda konkreetsed sammud kodanike õiguste tugevdamiseks Euroopa Liidu tasandil 2010. aastaks ja järgnevateks aastateks, eelkõige pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist. Vastasel juhul tajuvad kodanikud Euroopa Liitu vaid kui institutsiooni, mis pigem piirab kui tagab nende õigusi.

Vastastikuse usalduse loomine tähendab ka vastastikuse tunnustamise põhimõtte ja selle praktikas rakendamise pidevat kaalumist. Näiteks on praktika näidanud, et selliste kuritegude loetelu, mille puhul kahepoolse karistatavuse hindamist enam ei teostata, võimaldab erinevaid tõlgendusi. See on seda hämmastavam, et tegemist on valdkonnaga, mis puudutab kõige tõsisemat sekkumist kodanike õigustesse ehk neilt vabaduse võtmist. Kuid igal kodanikul peab olema võimalik eelnevalt ära tunda kuriteod, mille eest ta võidakse teisele riigile välja anda ilma kahepoolset karistatavust hindamata. Selline segadus puudutab nii teooriat kui ka praktikat ning võib seega tekitada ka õigusasutuste vahelist usaldamatust. Meil tuleb teha tööd selle minimeerimiseks.

Me oleme saavutanud olulist edu tsiviilõiguse alases koostöös, mille puhul keskendutakse nüüd sellele, et jätkuvalt hõlbustada kodanike võimalusi piiriüleste nõuete esitamiseks. Siinkohal võiks hea näide olla Euroopa pärimistunnistuse loomine, et tagada pärijate õigused kõigis liikmesriikides.

Euroopa Kohtu järjepidevates varasemates otsustes on tunnustatud ühenduse kohustust austada põhiõigusi nagu need on tagatud inimõiguste Euroopa konventsioonis ning ühenduse õiguse üldpõhimõtetena, mis tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest. Tuginedes sellele sõnastusele, mille võib leida ELi lepingu artikli 6 lõikest 2, on Euroopa Kohus oma otsustes neid põhiõigusi üldiste õiguslike põhimõtetena edasi arendanud.

Lissaboni lepinguga muutub Euroopa Liidu põhiõiguste harta siduvaks. Seega muutuvad hartas välja kuulutatud põhiõigused mitte üksnes Euroopa Liidu ja liikmesriikide asutustele ühenduse õiguse kohaldamisel siduvaks, vaid neid hakkab kohaldama ja tõlgendama ka Euroopa Kohus. See aitab kaasa põhiõiguste kaitse tõhustamisele Euroopas.

Seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ühtse alaga võib Euroopa Liidu Kohus hakata põhiõigustega seotud küsimusi menetlema tihemini ja kiiremini. Eriti kiireloomulistel juhtudel nõuab see kiireid otsuseid, eelkõige seoses eelotsuste tegemise menetlusega. Ka selliste olukordade puhuks on vaja välja töötada kindel kord. Euroopa Kohtu kodukorra artikliga 104b ongi sellistes olukordades rakendatav kord välja töötatud.

Euroopa Liidu eeskirjade lisaväärtus seisneb järgmises:

- minimaalse ühtse kaitse tagamine kodanikele kriminaal- ja eeluurimismenetlustes ning kõnealuste õiguste kaitsmiseks Euroopa Liidu tasandil hagi algatamise aluse andmine;
- ühtsete menetluste võimaldamine, et võimalikult suurel määral lihtsustada piiriüleste nõudmiste esitamist, näiteks Euroopa pärimistunnistuse abil;
- kodanike õiguste tõhusa kaitse tagamine eelkõige kiireloomulistel juhtudel kiire ja tõhusa kiirmenetluse abil.

1.1.3. Soovitused

1.1.3.a) Kodanike õiguste kaitse parandamine kriminaalmenetlusõiguses

Lissaboni lepingus on nüüd ette nähtud alus täiendavateks meetmeteks ka kriminaalmenetlusõiguse miinimumstandardite valdkonnas. Kõik on nõus, et see ei peaks sisaldama liikmesriikide kriminaalmenetlusõiguste täielikku ühtlustamist ning kindlasti mitte nende kaotamist. Pigem peaks eesmärgiks olema see, et kõigil Euroopa Liidu kodanikel oleksid teatavad põhilised õigused, mis on minimaalselt tagatud, kui kodanike suhtes teostatakse kriminaaluurimist. Seetõttu peaksime astuma järgmisi samme ja analüüsima järgmist:

esimese sammuna hõlmata vähemalt kriminaalmenetlustes süüdistatavate protsessuaalseid õigusi käsitlevast raamotsusest tulenevad õigused (õigus protsessuaalsete õigustega seotud teabele, õigus kaitsjale, õigus tõlgile ja asjaomaste menetlusdokumentide tõlkele) ning käsitleda kodanike õiguste tagamiseks täiendavaid samme, näiteks miinimumeeskirjad süütuse presumptsiooni kohta.

1.1.3.b) Võimaluste parandamine nõuete esitamiseks teistes riikides

Eraõiguse alusel õiguste tagamise puhul on otsustavaks kriteeriumiks see, kas kodanikel hõlbustatakse õiguste maksmapanekut ELi teistes liikmesriikides. EL on selles valdkonnas juba saavutanud märkimisväärset edu; tulevased sammud võiksid olla järgmised:

- ühtse Euroopa pärimistunnistuse loomine;
- testamente käsitlevate olemasolevate riiklike andmebaaside võrgu loomine;
- võimalus esitada elektrooniliste vahendite abil nõudeid teistes riikides.

Kohaldatavat õigust käsitlevate eeskirjade ühtlustamisel tuleks jätkata võimaluse uurimist pooltele piiratud õigusvaliku võimaluse loomiseks, jätmata unarusse asjaomaste isikute kaitset; see on eriti oluline perekonnaõiguse küsimuste puhul.

1.1.3.c) Põhiõiguste kaitse tugevdamine Euroopa Kohtus

Lissaboni leping tugevdab seost Euroopa põhiõiguste hartaga. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tugevdab samuti põhiõiguste kaitset Euroopas.

See tugevdab inimõiguste kaitset mitte üksnes ELi ja EÜ institutsioonide otseses tegevuses. Teine oluline aspekt on jälgida liikmesriikide tegevust ühenduse ja ELi õiguse rakendamisel. Seetõttu palutakse Euroopa Kohtul tulevikus teha otsuseid Euroopa põhiõiguste harta kohaldamise ja tõlgendamise kohta näiteks eelotsusemenetluse raames. Kiireloomulistel juhtudel on eriti oluline võimaldada sellise menetluse abil kirotsuste tegemist.

Kohtutel avaneb nüüd võimalus teha eriti kiireloomulistes asjades otsus niipea kui võimalik ja viisil, mis tagab kõigi asutamislepingu kohaselt kaasatud osapoolte õiguste kaitse. Samal ajal tuleks jätkata tihedat dialoogi Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahel, näiteks kõrgeimate erikohtute või konstitutsioonikohtute tasemel, et kiirendada põhiõigusi puudutavate kiireloomuliste kohtuasjade eelotsuste vastuvõtmist.

1.2. Laste kaitse Euroopa Liidus

1.2.1. Praegune olukord.

Laste kaitse tagamine on üks Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ees seisvaid olulisi väljakutseid.

See eesmärk kajastab üha suuremaid tugevdatud kaitse tagatise nõudvate kodanike kasvavat muret ja on ühine kõikidele liikmesriikidele.

Laste kaitse tõhusa ja toimiva süsteemi tagamine hõlmab nii tsiviil- kui ka kriminaalõiguse mitmesuguseid aspekte. Seega on tegemist küsimusega, mille puhul on vaja horisontaalset ja igakülgselt lähenemisviisi, mis erineb suuresti tavapärasest vahetegemisest nimetatud õigusvaldkondade vahel.

Komisjon esitas 2006. aasta juunis teatise „Euroopa Liidu lapse õiguste strateegia väljatöötamine”.

Kõik liikmesriigid on üksmeelselt arvamusel, et täiendavate õigusaktide edendamine probleemi ei lahenda. Ühenduse juriidilisi dokumente tuleb rakendada ning rahvusvahelise eraõiguse Haagi konverentsi või Euroopa Nõukogu raames vastu võetud asjaomased konventsioonid tuleb allkirjastada ja ratifitseerida. Euroopa Liidu üldise poliitika raames tuleks neid tutvustada ka sellistele naaberriikidele, kes ei ole nende olemasolust teadlikud, ning pakkuda teatavaid finantsilisi, kaubanduslikke või poliitilisi eeliseid, mis sõltuvad sellealasest teadlikkusest. Euroopal on vaja praktikas tõestada, et meetmeid, mida ta on otsustanud kehtestada, rakendatakse Euroopa liikmesriikides iga päev.

Reageerimisvõimalused, mida õigusaktides lähiaastate jooksul tuleks pakkuda, peaksid keskenduma neljale järgmisele põhielemendile.

I. Suurem turvalisus ühiste koostöovahendite abil

Teame, et usaldamatust, mida Euroopa kodanikud tunnevad Euroopa ja selle institutsioonide suhtes, on võimalik hajutada konkreetsete meetmetega, mille mõju kõik saavad hinnata.

a) Lastega seotud hoiatusteadete võrgu süsteemi võimalus

Kogu Euroopas lastega seotud hoiatusteadete võrgusüsteemi väljatöötamine pakuks võimalusi selliseks koostööks, mis hõlmab, nagu praegugi, osalusest tulenevalt nii politseid, kohtuid, meediat kui ka üldsust.

Lisaks tuleks tugevdada Haagi konventsiooni kohast keskasutuste süsteemi, juhuks kui lapse on röövinud vanem.

See ei tähenda siiski keeruliste ja raskepäraste mehhanismide kehtestamist, samas kui valitsema peaks pragmatism ja paindlikkus. Viimase lapseröövihoiatusteate edastamine Prantsusmaal illustreerib suurepäraselt probleeme, millega kokku puututakse. Üks laps läks kaduma Roubaix's (kolme kilomeetri kaugusel Belgia piirist). Raske on aru saada olukorrast, kus teateid ei ole võimalik naaberriigi ringhäälingus edasi anda ning politseijõud, sandarmeeria ja kohtuasutused ei ole suutelised tegema mingit liiki koostööd.

Kui saab saavutada edu selliste piirkondlike ja piiriüleste mehhanismide tugevdamisel, mis võimaldavad otsida röövitud last kahes või kolmes naaberriigis, kui teateid saab ringhäälingu kaudu edastada mõlemal pool piiri, siis oleme näidanud oma poliitilist tahet edasi liikuda. Ära tuleks kasutada olemasolevate infosüsteemide vahelist koosmõju.

Selline poliitiline tahe nõuab riikidelt implitsiitselt lastega seotud hoiatusteadete võrgusüsteemi loomist mingis vormis koos lähimate naaberriikidega.

b) Eurojust: pedofiilivastane võitlus võrkude hävitamise teel

Suurem koostöö nõuab Eurojusti rolli tugevdamist, et kõnealune õiguslase koostöö asutus saaks tõhusalt võidelda pedofiilide kuritegelike võrkudega, eelkõige Interneti kaudu tegutsevate võrkudega.

Eurojust saaks oma aastaaruandes esile tuua konkreetsed valdkonnad, nagu võitlus lastega nende seksuaalsuhete eesmärgil kontakti otsimise (mille puhul Interneti kaudu ahvatletakse lapsi inimestega eri paigus kohtuma) vastu, mida kõik riigid saaksid toetada sellealaste parimate tavade jagamisega.

II. Kogemuste vahetamine: võitlus korduvate seksuaalkurjategijate vastu

On selge, et Euroopa Liidu liikmesriikide olukorrad on sarnased neil juhtudel, mil seksuaalkurjategijad vabastatakse vanglast pärast karistuse kandmist. Nad võivad pärast vabastamist jääda ühiskonnale ohtlikuks. Kõik liikmesriigid püüavad vältida selliste isikute korduvrikkumisi, kaitsta ühiskonda ja eriti lapsi nende isikute poolse uue ärakasutamise eest. Liikmesriigid juba kasutavad või katsetavad mitmesuguseid järelevalvesüsteeme ja on teadlikud asjaolust, et sellised küsimused paiknevad meditsiini ja õiguse kokkupuutealal. Nad teavad, et mis tahes juba ellu rakendatud või tulevikus pakutavad lahendused on kaasa toonud ja toovad alati ühiskonnas kaasa vaidlusi, eriti õigusriigi põhimõtteid järgivates riikides tagatud üksikisiku õiguste üle ning vajaduse üle kaitsta ühiskonda, kindlustades ohtlike isikutega toimetulekuks piisavate meetmete sätestamise.

Komisjon on teatanud, et ta kavatses probleemiga tegelemiseks koostada loetelu mitmesugustest liikmesriikide poolt rakendatud meetmetest. See on oluline samm andmaks liikmesriikidele teavet, mis on vajalik nende süsteemide ülevaatamiseks ja võimalikuks parandamiseks.

Komisjoni uuringu tulemusi tuleks hoolikalt hinnata, et näidata liikmesriikidele võimalusi oma riiklike süsteemide parandada.

III. Kuidas innustada lapsi uskuma, et nad kuuluvat ELi? Lastes neil osaleda Euroopa kujundamises

Sageli on lastel Euroopa kohta paremad teadmised kui nende vanematel. Nad on üles kasvanud koos Euroopa Liidu enese kasvamisega järjestikuste laienemislainete käigus.

On vaja konkreetseid meetmeid innustamiseks meie lapsi uskuma, et nad kuuluvad Euroopa suurde perekonda. Selleks tuleb rõhku panna uutele tehnoloogiatele, mille esmakasutajad nad on, et aidata neil tundma õppida oma riigi õigussüsteemi koos selle Euroopa partnerite omadega ning näidata neile, mida tähendab tegelikult vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala.

Lapse õiguste strateegias on kavandatud luua lapsesõbralik veebisait.

Kasutada tuleks seda lapsesõbraliku veebisaiti, mis on ühendatud Euroopa Liidu portaaliga; lapsi tuleks innustada saidile sisenema.

Laste parema kaitse tagamine Euroopa Liidus on kõigepealt nende vanemate ülesanne, kes peaksid olema valvsad praegusaja arvukate ohtude suhtes, mis nende järeltulijaid ähvardavad. Ühtlasi on ka poliitikute kohus anda oma panus selle eesmärgi saavutamisse.

IV. Võitlus laste seksuaalse kuritarvitamise vastu internetikeskkonnas

Laste kaitse ja laste seksuaalse kuritarvitamise vastase võitlusega seotud materjalid on olulisel kohal komisjoni üldises küberkuritegevuse vastase võitluse poliitikas. Interneti ja muude elektrooniliste sidesüsteemide kiire areng, mis on üldiselt positiivne, on kahjuks avaldanud sellist negatiivset mõju, et laste seksuaalset kuritarvitamist kajastavad materjalid on muutunud järjest kättesaadavamaks ning pedofiilid on leidnud uue lihtsa viisi lastega kontakteerumiseks seksuaalsuhete eesmärgil („child grooming”).

Komisjon toetab koostöös liikmesriikide, Europoli, rahvusvaheliste organisatsioonide ja eraettevõtetega aktiivselt õigusaktide väljatöötamist, et parandada teabe ja parimate tavade vahetamist laste seksuaalse kuritarvitamise teemaliste materjalide ja laste kuritarvitamise vastases võitluses, kiiret piiriülest koostööd õiguskaitse alal (sealhulgas kolmandate riikidega) ning õiguskaitsealast koostööd Interneti-teenuse osutajate ja teiste eraõiguslike ettevõtetega, et võidelda selliste ebaseaduslike materjalide vastu.

1.3 Õiguskaitseasutuste kohustused ja isikuandmete kaitse

Isikuandmete kaitse ja õigus eraelu puutumatusel on üks demokraatliku ühiskonna põhiküsimusi. Vastavalt infotehnoloogia arengule, mis võimaldab koguda, talletada ja kasutada järjest enam ja mitmekesisemaid isikuandmeid, milles kajastuvad üksikisikute parameetrid, harjumused või käitumine konkreetses olukorras, on riigiasutustel vaja üha enam suurendada valvsust nende õiguste kaitseks. Elektrooniline meedia võimaldab säilitada teavet peaaegu piiramata aja ning seda teiste andmebaasidega vastastikku jagada.

See asjaolu koos biomeetria ja videovalve kasvava kasutusega võib hõlbustada õiguskaitseasutuste tööd. Samal ajal ohustab üksikisikuid ja ühiskonda tervikuna võimalus kasutada andmeid muudel eesmärkidel kui need, milleks nad koguti, ning võimalus andmeid piiramatult jagada. Seetõttu peame me õiguskaitsega seotud eesmärkidel andmeid kogudes järgima proportsionaalsuse ja põhiõiguste kõrgetasemelise kaitse põhimõtet.

See olukord vastab ühelt poolt vajadusele õiguskaitseasutuste tegevusvahendeid ajakohastada ja teiselt poolt vajadusele asjakohaselt reageerida uutele kuritegevuse vormidele. Praktika on näidanud, et need meetodid võivad eelkõige kujutada endast asjakohast reaktsiooni terrorismiohule ning ulatuslike kuritegude määra kiirele tõusule. Kui kodanike kaitse on tunnistanud põhipanuseks demokraatlike väärtuste püsimises, siis tuleb selgesõnaliselt tunnistada, et selle eesmärgi saavutamiseks on vaja õiguspäraselt kasutada infotehnoloogiat.

Riigiasutused vastutavad siiski jätkuvalt tõhusa tasakaalu tagamise eest enda lubatud turvamehhanismide ning põhiõiguste ja -vabaduste, sealhulgas isikuandmete ja eraelu puutumatusel tõhusa kaitse vahel.

Selle nõudliku kontseptsiooni rakendusalasasse kuulub suurenev poliitiline ja õiguslane koostöö liikmesriikide vahel, kes järk-järgult rakendavad teabe kättesaadavuse põhimõtet.

Selle koostöö raames on olulise sammuna vastuvõtmisel õigusakt, millega ühtlustatakse riiklikud õigusaktid, mida kohaldatakse liikmesriikide poolt kogutud või liikmesriikide vahel vahetatud isikuandmete suhtes. Tuleks jätkata jõupingutusi riiklike õigusaktide ja tavade ühtlustamisel, et järk-järgult parandada nende kooskõla olemasoleva tegelikkusega vastuvõtmise ajal. Seda on võimalik teha, kahjustamata õiguskaitseasutuste suutlikkust täita õiguspäraseid kohustusi. Euroopa Liidu kodanike kaitset tugevdatakse olenemata sellest, kus nende isikuandmeid töödeldakse. Samamoodi tugevdatakse ühiste õigusaktidega andmetöötluse õiguspärasust, suurendades läbipaistvust selle suhtes, kuidas andmeid töödeldakse ja olemasolevate kehtivate kaitsevahendite suhtes.

Andmete tõhus kaitse selles kontekstis hõlmab eelkõige viit põhinõuet:

- andmekaitse eeskirjad on vajalikud igas konkreetses valdkonnas;
- andmekaitse eeskirjad peavad olema proportsionaalsed ja koostatud võimalikult täpselt; eelkõige peavad kõnealused eeskirjad võtma nõuetekohaselt arvesse konkreetset eraellu sekkumist, mis kaasneb põhiõiguste piiramisega juhul, kui andmeid kogutakse ja kasutatakse õiguskaitse eesmärkidel;
- lisaks tuleb pidevalt tagada, et mõjutatud isikutel on tõhusad õigused teabele, andmete parandamisele, kustutamisele, blokeerimisele ja hüvitisele;
- loodud on sõltumatu andmekaitse järelevalveasutus, millel on piisavalt töötajaid ja vahendeid ning tõhusad volitused;
- lisaks hõlmavad kõnealused nõuded isikuandmete tõhusat kaitset, et vältida kolmandate isikute loata juurdepääsu andmetele ja andmete kasutamist nende poolt.

Lisaks on julgeolekuprobleemide ülemaailmne ulatus sundinud ühelt poolt Euroopa Liitu ja teiselt poolt liikmesriikide riigiasutusi ja eraõiguslikke organisatsioone suurendama mõnikord väga järsult teabe edastamist kolmandatele riikidele. Sellist olukorda arvestades peaks Euroopa Liit pöörama erilist tähelepanu oma kodanike tõhusale kaitsele nende isikuandmete ülemäärase või õigusvastase kasutamise ohu eest.

Euroopa Liidu kodanike turvalisuse kindlustamine, tagades neile eraelu puutumatuse kaitse kõrge taseme, on kahtlemata üks peamisi probleeme, millele justiits- ja siseküsimuste nõukogu peab Lissaboni lepingu rakendamise ajal lahenduse leidma.

Seetõttu on hädavajalik arutada seda tähtsat küsimust ühiselt, põhjalikult ja metoodiliselt tihedas koostöös Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendiga eesmärgiga koostada võetavate meetmete loetelu, et kujundada järk-järgult välja Euroopa õigusaktid, sealhulgas koostöö kolmandate riikidega.

Õigus eraelu puutumatusele, sealhulgas ka andmekaitse konkreetne valdkond ei tohiks õiguskaitse vajaduste tõttu tähelepanuta jääda. Euroopa Nõukogu konventsioonis nr 108 sätestatud üldpõhimõtteid, andmekaitse direktiivi ning andmekaitset käsitlevat raamotsust ei tohiks õigussüsteemist välja jätta vajaduse tõttu võidelda terrorismist ja organiseeritud kuritegevusest tulenevate ohtudega. Tõeline väljakutse on ennetada ja ära hoida kuritegusid demokraatlikus ühiskonnas. Demokraatlikud institutsioonid lubavad uute turvavahendite kasutuselevõttu pärast hoolikat uurimist kohtu-, õigusloome- ja sõltumatute järelevalveorganite poolt.

Tõhus tasakaal põhiõiguste põhimõtete ning turvaeeskirjade ja -põhimõtete vahel tuleb leida üksikjuhtumite kaupa, pidades kinni ühisest põhimõttest: ei tuleks ellu viia lahendusi, millega kaasneb eraelu puutumatuse ja andmete vähene kaitstus. Õige tasakaal õiguste vahel ei tähenda nullilähedast õiguskaitset teatavates õigusaktidega määratletud olukordades.

1.4 Kuriteoohvrite õigused

ELi tasandil kuriteoohvrite vajadustega tegelemise probleemi tunnistati juba kümme aastat tagasi, kuid me oleme selle lahendamisest veel kaugel.

Nõukogu 2001. aasta raamotsus ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses (edaspidi „raamotsus”) oli esimene samm sellel teel. Raamotsuse eesmärk oli sätestada liikmesriikidele nõuded kuriteoohvritele ja nende perekondadele ettenähtud teenuste parandamiseks. Uus element raamotsuses oli liikmesriikide kohustus tagada kaitse „eriti kaitsetutele” ohvritele. 2004. aastal võttis nõukogu vastu direktiivi 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist piiriülestel juhtudel, luues koostöösüsteemi tagamaks, et kuriteoohvritel on ELis õigus õiglasele ja asjakohasele hüvitisele olenemata sellest, kus ELi piires kuritegu toime pandi, ning et neile on kättesaadav abi hüvitise taotlemisel oma elukohaliikmesriigi asutuselt.

Komisjon hindab raamotsuse rakendamist; käesoleval aastal antakse välja terviklik aruanne, kuid kättesaadavast teabest lähtudes näib juba praegu, et raamotsuse rakendamine on puudulik. Lisateavet raamotsuse õigusliku ja praktilise rakendamise kohta ning riiklike õigusaktide, poliitika ja tavade kohta saadakse kahe praegu käimasoleva uuringu abil, mida rahastab komisjon. Komisjon analüüsib ka direktiivi kohaldamist ning võtab 2009. aasta jaanuariks vastu aruande. Kui direktiivi rakendamine osutub ebapiisavaks, tuleks kavandada meetmeid, millega kohustatakse liikmesriike oma kohustusi täitma. Oleks võib-olla soovitatav isegi kaaluda direktiivi kohaldamisala laiendamist uue juriidilise dokumendi abil.

ELi toetust kuriteoohvritele tuleks igal juhul pidada esmatähtsaks. Iga riigi esmaste ülesannete hulka kuulub oma kodanike ohutuse tagamine. Kui me ei suuda seda teha, peab meie poliitiline prioriteet olema teha kõik, mis meie võimuses kuriteo ohvrite abistamiseks, tagades abi ja võttes kaitsemeetmeid enne kohtuprotsessi, selle ajal ja pärast seda ning ka väljaspool kohtuprotsessi ennast. On eluliselt vajalik püüda heastada ohvritele tekitatud kahju, parimal võimalikul viisil rahuldades nende vajadusi, sealhulgas pakkudes hüvitist kantud kaotuste eest.

Teiseks peaksime vältima selliste menetluste kehtestamist, mis põhjendamatult halvendavad ohvrite olukorda, ning kaitsma inimesi uue ohvrikslangemise eest. Erilist tähelepanu tuleb pöörata korduvale ohvrikslangemisele. On olemas väike osa elanikkonnast, kes satub kuriteo ohvriks teistest sagedamini ning vajab seega eritähelepanu.

Kolmandaks peaksime andma ohvritele vajalikku abi kohtumenetluste ajal. Selles osas tuleks eritähelepanu pöörata kõige kaitsetumatele elanikerühmadele. Peaksime kõigile tagama võimaluse menetluste käigus sõna võtta ja eriti kehtib see nende kohta, kel on raske oma arvamust kuuldavaks teha, näiteks lapsed. Peaksime eelisjärjekorras edendama selliseid konkreetseid tehnilisi meetmeid nagu kohtuistung videokonverentsi teel, et vältida laste kontakti kurjategija või avalikkusega, või lapsesõbralike ruumide loomine.

Veel üks oluline küsimus on ohvriabi loomine ja edasiarendamine. Peaksime aitama riiklikel ohvriabiorganisatsioonidel pakkuda häid teenuseid kogu Euroopa Liidus. Samuti peaksime pakkuma koolitusi kohtu- ja politseitöötajatele ohvritega tegelemiseks ning tõstma üldsuse teadlikkust üldiselt.

Vajalikul määral tuleks arvesse võtta ka restoratiivse õiguse võimalikku rolli kriminaalmenetlustes. 2001. aasta raamotsusega on ette nähtud liikmesriikide kohustus edendada vahendusmenetluste kasutamist rikkumiste puhul, mida nad peavad sobivaks, ning tagada, et ohvri ja kurjategija vahel sellise vahenduse käigus sõlmitud kokkuleppeid saab arvesse võtta. Selle sätte tegelik rakendamine liikmesriikides paistab seni olevat küsitav ning seda tuleb veelgi parandada.

Üldiselt tuleks kaaluda õigusaktide läbivaatamist ja ühtlustamist selles valdkonnas. Uued õigusaktid peaksid parandama kuriteoohvrite olukorda kogu kohtumenetluse jooksul, sealhulgas kohtueelsete ja kohtumenetluse järgsete meetmete abil, ja käsitlema järgmisi küsimusi:

- hüvitamine (muu hulgas kaaludes direktiivi kohaldamisala laiendamist, et sätestada tõhusam hüvitamiskord);
- kaitse;
- abistamisteenused;
- erisätted kaitsetute ohvrite jaoks, pöörates eritähelepanu lapsohvritele;
- toetus riiklikul või piirkondlikul tasandil tegutsevate ohvriabiorganisatsioonide tegevusele, nt kohtu-, politsei- ja muude, ohvritega kokku puutuvate asjaomaste töötajate koolituseks.

2. ÕIGUSKINDLUSE SUURENDAMINE PEREKONNA-, KAUBANDUS- JA TSIVILÕIGUSES

2.1. Peresõbralik Euroopa

2.1.1. Praegune olukord

Üks isikute suurenenud liikuvuse erilisi tagajärgi sisepiirideta alal on eri liikmesriikide kodanike vaheliste abielude ja muus vormis ühenduste arvu suurenemine või selliste paaride viibimine liikmesriikides, mille kodanikud nad ei ole. Piiriüleste lahutuste ja lahuselu sagedus on samuti tõusnud. Perekonna lagunemine toob rahvusvahelist konteksti arvestades kaasa mitmesuguseid õiguslikke probleeme. Lisaks sellele töötab üha enam inimesi teistes riikides ning lapsed või pereliikmed jäävad maha, ja see on andnud oma osa ülalpidamisnõuete arvu suurenemisse. Sellest kõigest tulenevalt suureneb perekonnaõiguse praktiline tähtsus Euroopas ning vaja on lahendusi, mis teevad meie kodanike elu kergemaks.

Mõne viimase aastaga on perekonnaõiguse valdkonnas saavutatud teatavat edu. 2000. ja 2003. aastal vastu võetud määrustes (vastavalt Brüssel I ja Brüssel II) on sätestatud rahvusvahelised menetluseeskirjad ülalpidamiskohustuste, abieluasjade ja vanemliku vastutuse alal. Sellised menetluseeskirjad suurendavad õiguskindlust ning kiirendavad menetlusi. Hiljuti vastu võetud vahendusmenetluse direktiiv on veel üks kasulik juriidiline dokument, kuna see ergutab pooli lahendama vaidlusi kokkuleppe teel.

Praegu on Euroopa Liidu nõukogu pädevates töörühmades arutusel veel kaks juriidilist dokumenti: komisjoni poolt 2005. aasta detsembris ja 2006. aasta juulis esitatud määruseettepanekud ülalpidamiskohustuse ja lahusõiguse kohta.

Teiste sätete hulgas sisaldavad komisjoni ettepanekud esimest korda sätteid kollisiooninormide ühtlustamise kohta neis valdkondades. Lisaks on ülalpidamiskohustust käsitleva määruse ettepaneku eemärk tugevdada halduskoostööd liikmesriikide vahel ning kõrvaldada ülejäänud takistused tunnustamise ja täitmise menetlusest (välisriigi kohtuotsuse tunnustamise kaotamine), samuti tagada tõhusam täitmine praktikas. Selles suhtes on määrusega kavatsatud minna kaugemale ülalpidamiskohustuste Haagi konventsioonist ja selle 2007. aasta novembri protokollist, mis käsitleb kohaldatavat õigust.

2.1.2. Lühiajaline perspektiiv

Enne kui määratleda perekonnaõiguse valdkonnas keskpikka või pikaajalist perspektiivi, on ilmselt vaja arutleda lühiajalise perspektiivi üle, ja see hõlmab lühiülevaadet eespool nimetatud ettepanekute üle peetavate läbirääkimiste praegusest seisust. Nende läbirääkimiste tulemused võimaldavad selgemalt hinnata ühelt poolt vajadusi ja teiselt poolt võimalusi.

Mõlema ettepaneku puhul näitavad nõukogus käimasolevad läbirääkimised, et on veel lahendamata küsimusi. Probleemid kajastavad fakti, et perekonnaõigus on valdkond, mida eriti mõjutavad liikmeriikide rahvuslik kultuur ja traditsioonid. Liikmesriikide traditsioonide keskmes on perekonna ja abielu alased tõekspidamised ja mitte ilma põhjusega ei nõuta nõukogus selles valdkonnas siiani ühehäälsust – ning seda nõutakse ka edaspidi, pärast Lissaboni lepingu jõustumist.

Sellest järeldub, et perekonnaõiguse valdkonnas on raske saavutada kiiret edu.

Tulevik näitab, milliseks kujuneb tulevaste õigusaktide sisu. Ülalpidamiskohustusi käsitlevas määruses kavandatud välisriigi otsuste tunnustamise kaotamise kohaldamisala võib olla laiem või kitsam. See võib olla piiratud üksnes lastega seotud ülalpidamisnõudeid käsitlevate otsustega või hõlmata ka teisi õigustatud isikuid (abikaasad, endised abikaasad, püsivad seksuaalpartnerid või elukaaslased, vanemad, hõimlased või külgnevad sugulased. Eeskirjad selle kohta, millised isikud võivad olla ülalpidamisnõuete õigustatud isikud, on liikmesriigiti suuresti varieeruvad.

Oodatud määruse ettepanek, mis käsitleb abieluvarasusteid, kuulub samuti lühiajalise tähtajaga eesmärkide hulka. Kuna seda ettepanekut ei ole komisjon veel esitanud, ei saa praegu ka selle edukust hinnata.

2.1.3. Tulevikuväljavaated

Kuigi on tõsi, et perekonnaõigus on liikmesriikide erinevate moraalimõistete tõttu tundlik valdkond, on tõsi ka see, et need mõisted muutuvad – viimastel aastakümnetel on nad seda teinud märkimisväärselt. See üksi on piisav põhjus jätkata selles õigusvaldkonnas tööd.

Alguses on oluline hinnata, millises valdkonnas on vaja täiendavaid õigusloomemeetmeid. Olulisem kui uute õigusaktide edendamine on siiski juba olemasolevate vahendite nõuetekohane toimimine. Ühenduse juriidilisi dokumente tuleb liikmesriikides nõuetekohaselt kohaldada ning rahvusvahelise eraõiguse Haagi konverentsi raames vastu võetud konventsioonid tuleb vajaduse korral allkirjastada, ratifitseerida ja rakendada.

Tulevase õigusloometöö puhul peab üldeesmärk olema välisriigi kohtuotsuste tunnustamise kaotamine. Välisriigi kohtuotsuse tunnustamise kaotamist tuleks tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö alal siiski laiendada üksnes neile valdkondadele, kus kohaldatavat õigust käsitlevad normid on ühtlustatud ja seda on tehtud pärast tagajärgede põhjalikku hindamist. Lisaks on oluline ette näha piisavad õiguslikud tagatised, nt miinimumstandardite või ühiseeskirjade kehtestamine tsiviilõiguslike menetluste konkreetsete aspektide kohta, ja asjaomased kollisiooninormid.

Eriti tekitavad raskusi ühes liikmesriigis tehtud kohtuotsused vanemliku vastutuse kohta. Seetõttu on vaja põhjalikku hindamist enne, kui astuda selliseid täiendavaid samme nagu nende otsuste vaba ringlus ELis.

Lisaks tuleks hinnata, millised takistused tõkestavad abielude või teiste perekonnaseisuaktide kiiret tunnustamist liikmesriikides ja milliseid meetmeid saaks võtta tunnustamise hõlbustamiseks, võttes arvesse kollisiooninorme ja kõiki olemasolevaid rahvusvahelisi õigusakte. Selleks ei ole vaja materiaalõigust ühtlustada, pidades meeles selle valdkonna tundlikkust.

Võib-olla olulisem kui uute õigusaktide edendamine on siiski juba olemasolevate õigusaktide kohaldamine ja nõuetekohane toimimine.

Eriti suurt tähelepanu tuleks pöörata ELi õigusega ja/või rahvusvaheliste konventsioonidega loodud ühiste koostööorganite (nt keskasutuste) loomisele ja järelevalvele ning muudele koostöövormidele. Sellised mehhanismid võivad anda olulist lisaväärtust ELi kodanike jaoks üldiselt ning eriti perekonnaõiguse valdkonnas, kus pereüksuse lagunemine võib asetada abikaasad ebasoodsasse positsiooni ja lapsed raskesse olukorda. Sellises olukorras võib kohtuasja algatamine või selle rahastamine teises liikmesriigis olla nende jaoks liiga raske koorem. Niisiis tuleks kummagi riigi keskasutuste vahelisele tihedale koostööle tuginedes tagada tõrgeteta koostöö ja teabevahetus nii liikmesriikide kui ka juristide (advokaatide ja kohtunike) vahel, et teha meie kodanike elu kergemaks. Juhtpõhimõtteks tuleks võtta pragmatism ja paindlikkus (SOLVIT-võrgustik võiks olla eeskujuks olemasolevate ja tulevaste Haagi konverentsi raames välja töötatavate vahendite (iChild, INCASTAT and iSupport) puhul.

Lisaks ei ole õiguslane koostöö perekonnaasjades oluline mitte üksnes Euroopa Liidu liikmesriikides. Seega tuleks suhteid kandidaatriikide ja võimalike kandidaatriikidega võtta selle perspektiivi tõttu kui erisuhteid.

Neis riikides on kõrged ootused liikuvuse suurenemiseks, seetõttu tuleks analüüsida õiguslikku alust, eriti kaaludes, kas olemasolev õiguslik alus on piisav mitmesuguste perekonnaõiguses esinevate olukordade puhul. Eritähelepanu tuleks pöörata ka keskasutuste toimimisele ning muudele abivahenditele sellistes olukordades.

Lisaks peaksid perekonnaõiguse küsimused kuuluma suhetes kolmandate riikidega kõige olulisemate teemade hulka. Koostöö ulatus ja vahendid sõltuvad ajaloolistest, sotsioloogilistest, geograafilistest, majanduslikest ja poliitilistest suhetest konkreetse riigiga. Välistamata kahepoolsete kokkulepete võimalust näib, et kõige kohasem raamistik selliste suhete jaoks on rahvusvahelise eraõiguse Haagi konverents koos oma olemasolevate ja võimalike uute rahvusvaheliste aktidega, mis võivad luua hea pinnase ja sillad riikide vahel, eriti kui on tegemist teiste maailmajagude riikidega.

Kokkuvõttes tuleks rõhutada, et perekonnaõiguse normide ja tavade areng ühelt poolt ühenduses ja liikmesriikides ning teiselt poolt suhetes kolmandate riikidega annab parimaid tulemusi mitte üksnes ELi kodanike jaoks vaid ka laiemas sfääris.

2.2. Parem õiguskeskkond kodanikele ja ettevõtetele

Euroopa ettevõtete konkurentsivõime edendamiseks peaks Euroopas olema vähem bürokraatiat. ELi õigus peaks olema kodanike elu kergendamise teenistuses. Uued tehnoloogiad võimaldavad drastiliselt vähendada paljusid halduskohustusi, mis koormavad igapäevaelus Euroopa ettevõtteid ja kodanikke ning põhjustavad ülemääraseid kulusid.

Lähemas tulevikus peaks olema võimalik ühendada ELi õigust infotehnoloogiaga, et pakkuda kodanikele ja ettevõtetele lisaväärtust loovaid lahendusi. Meie ühine eesmärk peaks olema luua siseturu toimimiseks sobiv õiguskeskkond, mitte reguleerida siseturgu Euroopa Kohtu praktikaga.

Vajadust siseturusõbralike meetmete järele on näha kahes valdkonnas: kohtuotsuste täitmine ja ajutised meetmed ning kollisiooninormid.

2.2.1. Kohtuotsuste täitmine ja ajutised meetmed

Mitmed sõltumatud rahvusvahelised uuringud on kinnitanud, et makseviivitused kujutavad endast olulist takistust turu nõuetekohases toimimises, tekitades likviidsusprobleeme ja sundides võtma soovimatuid laenusid, suurendades seega üldisi tegevuskulusid (vt nt *European Payment Index 2007*). Tõhusad meetmed täitmise piiriüleseks tagamiseks, sealhulgas meetmed paremaks teavitamiseks siseriiklikust õigusest ja piiriülene koostöö või e-õiguskeskkonna vahendite mõistlik kasutamine võivad aidata maksejõuetust ära hoida.

Mõnikord satuvad siseturu eesmärgid ohtu, kui välisriigi kohtuotsuse täitmist käsitlevad normid on põhjendamatult raskepärased. Praegu võimaldavad põhivabadused varasid kiiresti ja lihtsalt piiride taha üle kanda. Kõige ebameeldivam takistus on siiski võlgnike võimalus oma vara varjata ja täitmiseks läbida mõnikord aeglane menetlus siseriiklikus kohtus. Seetõttu oleks kasulik tegelda probleemidega, mis on seotud piiriüleste menetluste kulude ja kestusega. Mis tahes muudatused, mis vähendavad menetluskulusid ja tõhustavad õiguskaitset, parandavad otseselt Euroopa kodanike ja ettevõtete olukorda.

Kuigi kohtuotsuste täitmise ja ajutiste meetmete küsimused sisalduvad ülemkogu 1999. aasta Tampere järeldustes ning 2000. aasta vastastikuse tunnustamise programmis juba teise rakendusetapi osana, on nendega seni tegeldud liiga vähe, hoolimata nende praktilisest tähtsusest kodanike jaoks.

Praegune olukord

ELil on maksejõuetusmenetluste ning äritehingute puhul makseviivitustega võitlemise alal olemas kehtiv õigustik (materiaalõiguse ühtlustamine).

Komisjon on pangakontode arestimise ja võlgniku varade tuvastamise teemaliste roheliste raamatute abil käivitanud algatused, millega tõhustatakse kohtuotsuste täitmist. Nende algatuste elluviimist jätkatakse vajadustekohaselt.

Selles valdkonnas on teatavaid õigusloomeprobleeme. Täitmine on tihedalt seotud suveräänse riigivõimu teostamisega. Teiseks on ajutiste täitemeetmete tunnustamine tundlik küsimus, kuna enne kohtuotsuse tegemist on eriliselt vaja tagada, et kostja huvisid võeti nõuetekohaselt ja piisavalt arvesse. Meil on erinevad täitmise tagamise süsteemid, riiklikes kohtumenetlustes ei kasutata ajakohast tehnoloogiat. Kõigele lisaks tuleb arvesse võtta ka andmekaitsega seonduvaid probleeme.

Edasine tegevus

Teatavat arenguruumi on järgmiste punktide osas:

- edendada õigusloomeväliste vahendite kasutamist, mis võivad välja tuua praegusi probleeme ja häid tavasid;
- esitada erinevate liikmesriikide õigusala töötajatele veebipõhist teavet riiklike täite- ja ajutiste meetmete kohta, mis põhineb tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku veebisaidil (e-õiguskeskkond e-portaali kaudu) juba avaldatud tabel;
- edendada ELi õigusaktide, nagu Euroopa maksekorraldusmääruse ja väiksemate kohtuvaidluste puhul õiguskaitsele juurdepääsu parandamist käsitleva määruse infotehnoloogial põhinevat rakendamist;
- edendada kohtuasutuste vahelist koostööd, nt tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku kaudu;
- edendada juurdepääsu teiste liikmesriikide veebipõhistele registritele ja suunata registrite vahelist koostööd elektrooniliste vahenditega (e-õiguskeskkond);
- liikmesriikide kehtivat õigust analüüsides hinnata olemasolevaid õigusakte ja need vajaduse korral läbi vaadata ning hindamiste alusel, mis näitavad praktilist vajadust meetmete järele, esitada ettepanekuid uute õigusaktide (sealhulgas olemasolevate õigusaktide läbivaatamisklauslite) kohta, mis võtavad arvesse teema tundlikkust ja piiriülest aspekti.

2.2.2. Kollisiooninormid

Selle valdkonna probleemid on seotud õiguskindlusega. Asutamisevabaduse põhimõttest (asutamislepingu artikkel 49) lähtudes on Euroopa Kohus tunnustanud ettevõtte võimalust olla asutatud ühes riigis ja omada peakontorit teises riigis.

Konkreetsetel analüüsitud juhtudel näis kohus pooldavat asutamiskoha põhimõtet. Ei ole selge, kas tegeliku asukoha põhimõtet on võimalik säilitada, kuna see toob kaasa suure õigusliku ebakindluse ja suurendab seega äriühingute jaoks riske ja seonduvaid kulusid.

Ühtsuse puudumine liikmesriikide õigusnormide vahel kajastub ühenduse õiguse mitmesugustes küsimustes. Nii on eri õigusvaldkondades kasutusel erisugused kriteeriumid:

- maksejõuetuse menetlustes lähtutakse eeldusest, et registrijärgne asukoht vastab põhihuvide keskme mõistele;
- lepinguliste ja lepinguväliste kohustuste (Rooma I ja Rooma II määrused) kontekstis kasutatakse äriühingu asukoha kindlakstegemise põhikriteeriumina juhatuse asukohta;
- tsiviil- ja kaubandusajade kohtualluvuse puhul (Brüsseli I määrus) kehtestati mitu eri kriteeriumi, mis võimaldasid äriühingu vastu hagi esitada mis tahes nimetatud kohas. EÜ eri määruste kohaldamisala on nende määrustega ning mõnel juhul Euroopa Kohtu otsustega hoolikalt ja rangelt määratletud, et tagada ühtsus ning ära hoida meelepärase kohtualluvuse/õiguskeskkonna valimist.
- maksuõiguses äriühingu maksuresidentsuse kindlakstegemisel vastab sellele kohale põhimõtteliselt tegelik juhtimiskoht.

Selles valdkonnas on teatavaid õigusloomeprobleeme. Igal süsteemil on omad eelised ja puudused ja seni ei paista liikmesriigid selles valdkonnas valmis olevat kompromissideks. Teiseks on asukoha üleviimise küsimus liiga tundlik ja seda ei ole võib-olla võimalik lahendada.

Tee edasi

Euroopa kohtu praktikast ilmneb, et varem või hiljem on vaja välja selgitada, kas ja mis määral saab edasi kohaldada kaht olemasolevat lähenemisviisi kollisioonile ja kui saab, siis kuidas viia seda vastavusse siseturu nõuetekohase toimimise tingimustega. Selles valdkonnas kohaldatavate kollisiooninormide probleemi tuleks põhjalikult analüüsida. Arvesse tuleks võtta olemasolevaid uuringuid.

2.2.3. Töö Euroopa lepinguõiguse ühise tugiraamistiku alal

Lepinguõiguse valdkonda, eriti tarbijaõigust on tõsiselt arutatud ja akadeemiliselt analüüsitud mitu aastat, et leida Euroopa lahendusi. Seda tööd tuleks jätkata, et saavutada ühenduse õigusaktide suurem ühtsus ja kõrgem kvaliteet.

2.2.4. Muud meetmed

Tsiviilasjades tehtavas õigusalasest koostöös on mõned kõrvalvaldkonnad, nt dokumentide kätteandmine, välisriigi õigusest teavitamine ja selle kohane tõendamine ning õigusabi, mis vajavad tulevikus ülevaatamist, et tagada piiriülesele ettevõtlusele kindel keskkond. Arvesse tuleks võtta selliseid kehtivaid ühenduse õigusakte nagu õigusabi käsitlev direktiiv või rahvusvahelisi juriidilisi dokumente nagu Haagi konventsioonid ja Euroopa nõukogu konventsioonid.

3. ÕIGUSKAITSE KÄTTESAADAVUS JA ÕIGUSALANE KOOSTÖÖ

3.1. Eurojust ja õiguslase koostöö võrgud

Võitlus piiriülese kuritegevuse vastu on üks vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva põhisihte. Euroopa Liidu õigusloometöö keskmes on seetõttu viimastel aastatel olnud kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö soodustamist ja süvendamist võimaldavate õigusaktide väljatöötamine, ja kuigi selles on saavutatud märkimisväärset edu, on palju veel tegemata.

Õiguslast koostööd kriminaalasjades on tavapäraselt tehtud kahepoolsete lepingute alusel, mis käsitlevad väljaandmist ja vastastikust abi kriminaalasjades. Mõned mitmepoolsed kokkulepped, nagu Euroopa Nõukogu konventsioonid, on seda koostööd parandanud. Võttes õiguslase koostöö aluseks vastastikuse tunnustamise põhimõtte, on Euroopa Liit selles koostöös siiski teinud olulisi muudatusi, eelkõige kohtumenetluse eri etappides tehtud otsuste vahetu tunnustamine ja täitmine teistes ELi liikmesriikides.

Sellise uue koostöö esimeseks näiteks on Euroopa vahistamismäärust käsitlev raamotsus ja sellele järgnes terve rida muid raamotsuseid, millest osa on liikmesriikides ikka veel rakendamata.

3.1.1. Praegune olukord

Euroopa õigusloome on edukas vaid siis, kui liikmesriigid ja nende õiguskaitse eest vastutavad kohtuasutused kasutavad olemasolevaid vahendeid eelkõige Euroopas organiseeritud kuritegevusega võitlemiseks. Lisaks nõuab vastastikuse tunnustamise põhimõtte liikmesriikidelt vastastikust usaldust.

Üks mõlema eesmärgi saavutamise põhieeldusi on teabevahetuse parandamine kohtuasutuste vahel. Mõnikord seiskub kohtumenetlus selliste andmete puudumisel nagu aadressid või telefoninumbrid. Käimasoleva praktilise piiriülese töö huvides on oluline saada kiiresti vajalikku teavet ja kiireloomulistel juhtudel abi ilma diplomaatilisi kanaleid kasutamata, kui soovitakse kogu menetlust hoida üksnes õiguslikul tasandil.

Kriminaalasju käsitleva Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku loomine oli asjaolu, mis võimaldas riiklikel kontaktpunktidel hõlbustada vastastikuse õigusabi andmist pädevate kohtuasutuste vaheliste otsekontaktide teel ja teha seega kindlaks pädev täidesaatev asutus. Euroopa kohtute võrk on seetõttu praktilise koostöö oluline tugisammas eriti selliste Euroopa vahendite kohaldamisel nagu Euroopa vahistamismäärus.

Kriminaalajades tehtava õiguslase koostöö teine samm on Eurojust. Mõte oli tõhusalt parandada õiguslast koostööd liikmesriikide vahel, hõlbustades tegevuse koordineerimist uurimist ja süüdistuse esitamist juhtudel, mis hõlmavad enam kui üht liikmesriiki. Eurojust hõlbustab vastastikuse õigusabi andmist ning väljaandmistootluste täitmist ning toetab liikmesriikide pädevaid asutusi, et tõhustada uurimisi ja süüdistuste esitamist.

Eurojust täidab eriti tähtsat osa piiriüleste kohtuasjadega hõlmatud kohtuasutuste vaheliste otseste kahe- või mitmepoolsete kontaktide soodustamisel ning loob lisaväärtust teabevahetuse ja lahenduste leidmise kiirendamisega. Samuti aitab ta liikmesriikidel ühendust võtta kolmandate riikidega, kaasa arvatud riigid, kellega ta on sõlminud koostöölepingu, ning parandab kooskõlastamist selliste ELi ametitega nagu OLAF ja FRONTEX.

Lissaboni lepingus kinnitatakse Eurojusti olulist rolli õigusalasest koostöös ning esitatakse võimalikud edasiliikumised ülesannete ja struktuuride osas. Samal ajal on selles öeldud, et kohtumenetluse ametlikke toiminguid teostavad pädevad riiklikud asutused.

3.1.2. Probleem

Kriminaalasju käsitlev Euroopa õigusalasest koostöö võrgustik rajaneb kontaktpunktide tihedal koostööl ja nende võimel kiiresti reageerida, kui teise liikmesriigi kohtuasutus vajab konkreetses kohtuasjas õigusalasest või praktilist teavet ja abi. Otsene ja kiire koostöö on võimalik üksnes siis, kui kontaktpunktid saavad kasutada hästitoimivat ja kindlat telekommunikatsioonivõrku ja kui see võrk annab piiriülese koostöö jaoks ajakohast taustteavet.

Pärast Eurojusti esimesi raskeid tööaastaid on ta nüüd jõudnud olukorda, kus üha enam liikmesriike ja nende kohtuasutusi tunnistavad tema olulist osa Eurojusti jaoks võitluses piiriülese organiseeritud kuritegevusega. Kohtuasjade hulk on märkimisväärselt suurenenud (2007. aastal üle 1000). Eurojustil on siiski veel kasutamata võimalusi. Seetõttu on väga tähtis, et liikmesriigid ja nende kohtuasutused kasutaksid ka tegelikult Eurojusti prokuröride töö kooskõlastamisel ning annaksid Eurojustile piisavalt teavet võimaldamaks paremat kooskõlastust ja teabevahetust mitut liikmesriiki hõlmavate kohtuasjade puhul. Ikka veel ei saa Eurojust liikmesriikidelt ja nende asutustelt ning Europolilt piisavalt teavet.

Lisaks tuleks parandada Eurojusti-sisest tööd. Liikmesriigi liikmete staatus ja liikmesriikidepoolne toetus varieerub märkimisväärselt. Liikmesriikide liikmetel tuleks võimaldada täita Eurojustis aktiivset ja püsivat osa.

3.1.3. Soovitused

Selleks et soodustada tõhusat ja võimalikult otsest õigusosalast koostööd liikmesriikide vahel, võib olla vajalik teha järgmist:

- **Kriminaalasju käsitlev Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik:** Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku käsutusse tuleks anda selle eesmärgi saavutamiseks vajalikud vahendid. Inimressursside osas peavad liikmesriigid tagama Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kontaktpunktide hoolika valiku ja väljaõppe, et võimaldada võrgustikul tulla toime suureneva keerukusega õigusosalase koostöö valdkonnas.

Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku sekretariaat tuleb varustada piisavate rahaliste ja tehniliste vahenditega, et ta saaks täita oma ülesannet võrgustiku tegevuse hõlbustajana. Säilitades selle iseseisvuse ja rolli peamiseabivahendina kahepoolsete juhtumitega tegelemisel liikmesriikide vahelises õigusosalases koostöös, tuleb välja töötada tõhus mehhanism teabevahetuseks ja koostööks Eurojustiga, mis tagab iga üksikjuhtumi korral nõuetekohaste otsuse tegemise selle kohta, kas juhtumiga on sobilikum tegelema Eurojust või Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik. Tuleb kehtestada adekvaatsed teabe- ja sidesüsteemid ja vahendid, et tagada tõhus teabevahetus Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kontaktpunktide ja Eurojusti vahel; Eelkõige peab Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik tagama, et regulaarselt ajakohastatakse teavet piiriülest koostööd käsitlevate asjaomaste õigusnormide kohta ning teavet liikmesriikide õiguse ja haldustava kohta ja samuti asjakohaseid andmeid pädevate asutuste kohta. Sel eesmärgil peab Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik pöörama eelkõige tähelepanu asjakohaste vahendite väljatöötamisele hiljuti vastuvõetud vastastikust tunnustamist käsitlevate õigusaktide jaoks.

- **Tsiviil- ja kaubandusasju käsitlev Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik:** Tsiviil- ja kaubandusasju käsitlev Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik toimib alates 2001. aastast ja selle peamine eesmärk on parandada, lihtsustada ja kiirendada tõhusat õigusosalast koostööd liikmesriikide vahel tsiviil- ja kaubandusasjades. Selle moodustavad liikmesriikide poolt määratud kesksed kontaktpunktid, ühenduse õigusaktidega ettenähtud keskasutused, sidekohtunikud ja muud õigusasutused.

Kuigi tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku tegevust võib pidada edukaks, on alati arenguruumi. Kui võtame eesmärgiks ühenduse õigustikku konsolideerida ja tagada selle täielik rakendamine, tuleb laiendada tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku tegevuse ulatust ja rolli. Lähemas tulevikus esitab komisjon ettepaneku Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kohta.

- **Eurojust:** Eurojusti tuleks täiendavalt tugevdada, et tal oleks võimalik täita tõhusamalt õigusalase koostöö hõlbustamise alaseid ülesandeid ning stimuleerida ja parandada kriminaaluurimiste kooskõlastamist liikmesriikide pädevate õigusasutuste vahel. Selleks tuleks parandada liikmesriikide liikmete staatust. Liikmesriigid peavad tagama, et nende Eurojusti riiklikud bürood on pidevalt täielikult toimivad. Liikmesriigi liikmeid peaks abistama asetäitjad ja nad peaksid saama täiendavat abi, et riiklikel büroodel oleks võimalik tegutseda ka liikmesriigi liikme äraolekul. Liikmesriigi liikmete, asetäitjate ja assistentide määramise ajakava peaks tagama nende funktsioonide tõhusa täitmise Eurojustis. Eurojust peab tagama, et liikmesriikide liikmetega (või nende asetäitjate või assistentidega) saab võtta ühendust kiireloomulistel juhtudel ööpäevaringselt. Selleks peab Eurojust paigaldama vajalikud süsteemid ja omama sobivaid töötajaid. Liikmesriigid peavad tagama, et nende liikmesriigi liige (või asetäitja või assistent) saab kiireloomulistel juhtudel võtta ka sobivaid meetmeid või taotleda selliste meetmete võtmist pädevatelt õigusasutustelt tema liikmesriigis.

Lisaks sellele peaksid liikmesriigid innustama oma õigusasutusi kasutama enam Eurojusti kui koordineerivat asutust. Eurojust peaks oma koordineeriva ülesande täitmiseks saama pädevatelt õigusasutustelt nõutud teavet. Eesmärk peaks olema pakkuda välja kooskõlastusplatvorm, mida nõustuksid kasutama riiklikud õigusasutused, mis rajaneb Eurojusti tõendatud suutlikkusel pakkuda lisandväärtust piiriüleste kriminaaluurimiste korral, eelkõige organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastases võitluses. Lisaks tuleks parandada teabe liikumist ja koostööd Eurojusti ja Europol'i ning muude asutuste vahel.

Riiklikul tasandil peaksid kõik liikmesriigid tagama, et on määratud siseriiklik kontaktisik või siseriiklikud kontaktisikud hõlbustamaks pädevate õigusasutuste ja Eurojusti vahelist teabevahetust, seejuures mitte piirates pädevate asutuste võimalusi suhelda otse Eurojusti liikmesriigi liikmega selles riigis või tema asetäitja või assistendiga. Selleks peavad liikmesriigid tagama riiklikul tasandil tõhusa koordineerimissüsteemi pädevate õigusasutuste, Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku kontaktisikute, Eurojusti siseriikliku kontaktisiku (siseriiklike kontaktisikute) ja Eurojusti riikliku büroo vahel.

Tuleks tugevdada kolleegiumi rolli, eelkõige tema suutlikkust anda vajaduse korral juhiseid kohtualluvusvaidluste puhul ja juhul, kui riiklikud asutused ei ole ilmselgelt valmis tegema õigusalasest koostööd teiste liikmesriikide asutustega.

On selge, et kiiresti tuleb viia edasi tööd eespool nimetatud soovitustega, millest paljud sisaldasid Euroopa Komisjoni 23. oktoobri 2007. aasta teatises Eurojusti ja Euroopa õiguslasest koostöö võrgustiku rolli kohta. Peaksime vaatama läbi vajadused ja võimalused kasutada uusi õiguslikke võimalusi, mis on tulevikus kättesaadavad Lissaboni lepingu kohaselt, et veelgi tugevdada Eurojusti ja lasta tal täita veel tõhusamat ja aktiivsemat rolli organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastases võitluses.

3.2. E-õiguskeskkond

3.2.1. Praegune olukord

Alates 2007. aasta jaanuaris Saksamaa eesistumise ajal toimunud mitteametlikust Euroopa Ülemkogu kohtumisest, kus rõhutati, et infotehnoloogia peaks saama Euroopa tasandil oluliseks teemaks, on nõukogu tasandil lepitud kokku mitmetes üldistes poliitikasuundades. Üks keskseid teemasid on kodanikele mõeldud spetsiaalse veebilehe (portaali) loomine, mis koondaks piiriüleseks kasutamiseks kõik olemasolevad e-õiguskeskkonna rakendused koos muude interaktiivsete rakendustega, andes lisandväärtust ELi kodanikele. Oma panusena sellesse tulevikus tehtavasse töösse esitab komisjon 2008. aasta kevadel teatise.

Peamiste põhimõtetenä on rõhutatud detsentraliseerimist, projektide arendamist vabatahtlikkuse alusel ja õigusliku tausta järgimist. Projekti võib alustada, tuginedes katseprojektidele, millega võivad ühineda teised liikmesriigid, kui nad nii otsustavad ja on selleks valmis.

Nõukogu, keda toetab komisjon, osaleb Euroopa e-õiguskeskkonna portaali loomisel varem kokkulepitud umbes 24 kuu pikkuse perioodi jooksul (alates 2008. aasta jaanuarist).

Portaali sisu kindlaksmääramise käigus tuleks arvesse võtta komisjoni teatist. Portaal peaks hõlmama ka integreeritud maksejõuetuse registrite alaseid projekte. Üldiselt analüüsitakse seoses portaaliga edaspidi loodavate Internetis paiknevate registrite integreerimist, otsest koostööd olemasolevate liikmesriikide registrite (näiteks ettevõtlusregistrite) vahel ja sarnaseid funktsioone ning samuti ka otsest juurdepääsu õiguslikele menetlustele.

Nõukogu keskendub samuti võimalusele korraldada piiriüleseid videokonverentse. Nõukogu, keda toetab komisjon, uurib praegu võimalikke koostööviise selles valdkonnas ja seda, kuidas saavutada parim võimalik vastasmõju Euroopa e-õiguskeskkonna projektiga. Ideede hulka kuulub piiriüleste videokonverentside korraldamist käsitleva juhendi avaldamine ja muud ideed, millega hõlbustatakse videokonverentside korraldamise seadmete kasutamist kogu Euroopa Liidus.

Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil on juba tehtud mitmed e-õiguskeskkonna alased algatused. Sellega seoses on komisjon ja nõukogu pidevalt ergutanud kaasaegse infotehnoloogia kasutamist nii tsiviil- kui ka kriminaalasjade puhul. Mitmes tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö raames juba vastuvõetud õigusaktis on selline võimalus ette nähtud, näiteks Euroopa maksekäsu väljaandmisel, tõendite kogumist käsitlevas määruses ja väiksemate kohtuvaidluste Euroopa menetluses. Lisaks sellele on komisjon alates 2003. aastast tihedas koostöös liikmesriikidega hallanud tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku „portaali”, mis on kodanikele kättesaadav 22 keeles. Komisjon on samuti kujundanud ja koostanud Euroopa õigusatlase, mis on kohtunike ja teiste õigusala töötajate käsutuses olev elektrooniline töövahend, mis võimaldab neil töötada piiriüleste menetlustega Interneti kaudu. Neid kahte vahendit saab kasutada peamiste elementidena Euroopa e-õiguskeskkonna raamistiku väljatöötamiseks tulevikus.

3.2.2. Euroopa Liidu õigusaktide lisandväärtus

Üldine ambitsioon on luua lõpptulemusena ühtne juurdepääspunkt nii Euroopa kui riikliku õiguse jaoks, andes juurdepääsu ühtlasi ka erinevatele registritele või mõnedele kohtumenetluse vormidele. Seda eesmärki on väga keeruline saavutada, kuid selle saavutamine annab ülisuure lisandväärtuse nii õigusala töötajatele kui ka Euroopa Liidu kodanikele.

Võimalus sooritada erinevaid halduslikke toiminguid, näiteks päringu tegemine teise liikmesriigi ettevõtlusregistris, kodust või kontorist lahkumata on kahtlemata portaali kasutajate jaoks elukvaliteedi paranemine.

3.2.3. Soovitused

Kodanike ja ettevõtete üha suurem liikuvus ELis toob kaasa suurenenud vajaduse hästitoimivate kohtusüsteemide järele, kuna piiriüleste kohtuasjade arv kasvab pidevalt.

Nende väljakutsetega tegelemiseks saab kaaluda kaasaegse teabe- ja sidetehnoloogia paremat kasutamist, nagu on juba tehtud avalikus halduses (e-valitsus).

Eespool nimetatud eesmärgi saavutamiseks tuleb arvesse võtta erinevaid aspekte. Eelkõige tuleb töö kattumise vältimiseks kasutada võimalikult palju olemasolevaid tehnilisi lahendusi nii üksikute liikmesriikide kui ka Euroopa struktuurides. Ka tulevikus tuleks selles valdkonnas koguda parimaid tavasid.

Portaali kasutamise edasiseks hõlbustamiseks tuleks parandada automaatsete tõlgete funktsiooni ja luua kasutaja tuvastamise süsteem. Samuti tuleks välja töötada andmekaitseõuded.

3.3. Karistusregistrid

3.3.1. Praegune olukord

E-õiguskeskkonna kontekstis on üheks oluliseks prioriteediks tagada tõhus ja kiire teabevahetus süüdimõistetud isikute kriminaalse tausta kohta. See on üks ELi olulistest prioriteetidest alates Haagi programmist. Selle liidu prioriteediga tegelemiseks võeti 2005. aastal vastu esimene kiireloomuline meede: nõukogu otsus, mis käsitleb karistusregistritest pärineva teabe vahetust (2005/876/JSK).

See õigusakt tuleks peagi asendada (enne Lissaboni lepingu jõustumist) raamotsusega karistusregistrite andmete vahetamise liikmesriikidevahelise korralduse ja andmete sisu kohta, mille üle on hiljuti läbirääkimisi peetud ja mille suhtes leppis nõukogu (justiits- ja siseküsimused) 2007. aasta juunis kokku üldise lähenemisviisi.

3.3.2. Täiendavate Euroopa Liidu meetmete lisandväärtus

Mai lõpus esitas komisjon Euroopa karistusregistrite infosüsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku, mille eesmärk on luua elektrooniline süsteem, mis võimaldab kiiret teabevahetust ja hõlbustab sellele järgnevat edastatud teabe kasutamist, kehtestades ühised kuritegude, karistuste ja õigusasutuste tehtavate otsuste kategooriad, vastavalt sellele, nagu sellekohane teave on juba riiklikesse karistusregistritesse kantud. See võimaldab eelkõige edastatud teabe paremat seaduslikku kasutamist uutes algatatud kriminaalmenetlustes (nt retsidivismi uurimisel). Tuleks siiski vältida töö kattumist. Selles valdkonnas tänu käimasolevatele katseprojektidele juba saavutatud edusamme tuleks täielikult arvesse võtta.

Karistusregistrite andmete vahetamise laiendamiseks kolmandate riikide kodanike andmetele tuleb kaaluda spetsiaalse indeksi loomist. Sellise indeksi loomise võimalust, eelkõige selle täpset struktuuri ja sisu veel analüüsitakse.

Võimalikku otsust kogu ELi hõlmava süüdimõistetud kolmandate riikide kodanike registri loomise kohta tuleb hoolikalt analüüsida, eelkõige seoses küsimusega, millises ulatuses tuleb hõlmata biomeetrilised andmed (nt sõrmejälgede andmed). Neid küsimusi analüüsitakse komisjoni poolt läbiviidava uuringu alusel.

3.3.3. Soovitused

Kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö raames peaks EL keskenduma õigusasutuste vastastikuse usalduse ja koostöö edasisele tugevdamisele, kui nad edastavad karistusregistrite andmebaasidest põhjalikku teavet, järgides paralleelselt isikuandmete kaitset ja täites igakülgset õiguskindluse põhimõtet.

Samal ajal peaks eespool nimetatud nõukogu seadusandlik algatus olema inspireeritud karistusregistrite vahelise elektroonilise ühendamise katseprojekti tugevas raamistikus kujunenud parimast tavast ja omandatud põhjalikest teadmistest ning sellele tuginema.

Lisaks sellele võib karistusregistrite andmete vahetamine toimuda mitte üksnes kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö eesmärgil vaid ka muudel eesmärkidel, nagu juurdepääsu andmisel teatavatele töökohtadele, kus andmed isiku kriminaalse tausta kohta on eriti olulised (nt töötamine lastega). Kaaluda võib karistusregistrite andmete kasutamist muudel seaduslikel ja vajalikel eesmärkidel süsteemi kaudu, mida on sel eesmärgil piisavalt arendatud.

Kasutada tuleks kõiki, eelkõige kriminaalõiguse programmi rahastamisvõimalusi, et parandada karistusregistreid sisaldavate andmebaaside toimimist eesmärgiga saavutada võimalikult kiiresti vastastikune sidumine ja hiljuti vastu võetud õigusakti rakendamine.

3.4. Õigusala töötajate kaasamine

3.4.1. Praegune olukord

Õigusel, vabadusel ja turvalisusel rajanev ala on viimastel aastatel jätkuvalt kasvanud. Seda on kujundanud konkreetset saavutused, nt kriminaalasjades Euroopa vahistamismäärus ja tsiviilasjades Brüssel II määrus. Vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu on Euroopa kohtunike otsuseid võimalik nüüd täita teistes liikmesriikides. Selline süsteem tugevdab vastastikust usaldust liikmesriikide asjaomastes süsteemides.

Õigusala töötajad osalevad enda loodud võrgustikes, et teha vajalikku operatiivset koostööd. Kõnealused võrgustiku laienevad pidevalt. Näiteks: tsiviil- ja kaubandusasju käsitlev Euroopa õiguslase koostöö võrgustik, konkurentsioigusega tegelevate kohtunike võrgustik, ülemkohtute esimeeste võrgustik ja õiguslase koolituse võrgustik. Loodud on uus tööviis, mille raames tavapärastele hierarhial põhinevatele suhetele eelistatakse otseseid ja mitteametlikke kontakte õigusala töötajate vahel.

Riiklikele erijoontele lisaks on õigusala töötajad teadlikud oma ühistest probleemidest: kohtute ülekoormus, viivitused, püütakse leida tasakaalu asjade menetlemise kiiruse ja põhitagatiste järgimise vahel, riiklike vahendite kasutamise optimeerimine. Lisaks on õigussüsteemide roll õigusriigi põhimõtte kohaldamisel laienenud, kuna lisandunud on Euroopa mõõde. Ühised väärtused, sõltumatuse tagamine, tegevuse tõhusus ja mitmed teised küsimused toovad selgelt esile, et õigusala töötajad kohtuvad ja vahetavad arvamusi oma kutseala üle, pannes nii aluse Euroopa õiguskultuurile.

Lisaks on viimastel aastatel suurenenud kohtunike liikuvus. See toimub Euroopa õiguslase koolituse võrgustiku korraldatud koolituskursuste kaudu, mis viimasel kahel aastal on võimaldanud ühe riigi kohtu kohtunikel viibida teise riigi kohtus ja oma tööd jagada. Seega on õigussüsteemi kõigi kutsealade avanemisega välja kujunemas tõeline õiguskogukond.

Kõnealuse kolmetasandilise arengu raames, mis hõlmab Euroopa ala laienemist, praktikute asjaomaste võrgustike loomist ja nende avanemist laiemale õiguslase tegutsejate ringile, sealhulgas kõigile õigussüsteemis töötajatele (advokaadid, notarid, kohtunikud, haridustöötajad), tuleb innustada õigusala töötajate liikuvust, et kaasata neid paremini nende õigusaktide koostamisse, mida nad peavad hiljem rakendama.

3.4.2. Õiguskultuuri levik

Tuleviku esmatähtis eesmärk peaks olema sellise õiguskultuuri levik, mis on ühine kõigile õiguslase töötajatele.

- Kuigi ELi Nõukogu 28. mai 2001. aasta otsus luua Euroopa õiguslase koolituse võrgustik oli otsustav samm, tuleb seda kindlustada ja edasi arendada.

Komisjoni 29. juuni 2006. aasta teatis, milles esitatakse kolm esmatähtsat eesmärki (spetsialistide parem arusaamine ELi õigusaktidest, liikmesriikide õigussüsteemide parem vastastikune tundmine, keeleoskuse parandamine) on selle vajaduse osa.

Kõigi õigussüsteemis töötajate poolt tunnustatud õiguskultuuri levik väljendab soovi suurendada vastastikust usaldust, mis peaks eksisteerima nii igapäevaselt õigussüsteemis töötavate liikmesriikide kohtunike ja prokuröride kui ka kodanike ja meie riikide õigussüsteemide vahel.

- Eelkõige on oluline levitada õiguskultuuri kõigi õigusala töötajate hulgas, kõigepealt kõigi kohtunike ja prokuröride, kuid pikemas perspektiivis ka advokaatide, notarite, koolitajate jt seas.

Elektroonilise õiguse arenemine ja selle kõik võimalused soodustavad õigusala töötajate kaasamist, kuna see võimaldab üksteisega hõlpsamini koostööd suurendada ja teavet vahetada.

- Nimetatud eesmärkide saavutamiseks tuleks koolitus suunata järgnevale:
 - võõrkeelne koolitus,
 - temaatilised kursused praktilistel teemadel (terrorismivastane võitlus, vahendus), mis on seotud Euroopa Liidu poolt vastu võetud õigusaktide rakendamisega,
 - koolitajate koolitus koostöös erinevate koolide ja asutustega,
 - ühised arutelud eetika teemadel.

4. VÕITLUS ORGANISEERITUD KURITEGEVUSE, SEALHULGAS TERRORISMI VASTU ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTTEST LÄHTUVALT

4.1. Praegune olukord

Euroopa Liit on seadnud endale eesmärgi tagada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal kõrgetasemeline kaitse, isegi kui oma kodanike kaitse eest vastutavad lõpptulemusena liikmesriigid. Kodanike kaitse suurimad väljakutsed on praegu seotud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, mis mõlemad ei ohusta otseselt mitte üksnes Euroopa rahvaid, vaid ka Euroopa Liidu aluseks olevaid väärtusi – demokraatiat, rahu ja põhiõigusi.

Terrorismi osas on terviklik ja proportsionaalne vastus rahvusvahelisele terrorismiohule Euroopa Liidu terrorismivastase strateegia, mis võeti esmakordselt vastu 2001. aastal ja mida ajakohastati viimati 2005. aasta detsembris. Strateegias esitatakse meie eesmärgid, millega ära hoida uute terroristide värbamist.

Strateegial on neli põhielementi: *ennetamine, kaitse, kohtu alla andmine ja reageerimine terrorirünnakutele* (uute terroristide värbamise ennetamine; võimalike sihtmärkide parem kaitse; olemasolevate võrgustike liikmete uurimine ja kohtu alla andmine ning terrorirünnakutele reageerimise võime parandamine).

Nii enne kui ka pärast strateegia vastuvõtmist on juba saavutatud olulisi tulemusi (näiteks andmete säilitamise direktiiv, juurdepääs VISile politseitöö eesmärkidel, otsus Prümi lepingu ELi õigustikku lisamise kohta, raamotsus õiguskaitse suhtes kohaldatava andmekaitse kohta) ja jätkub muude algatuste elluviimine.

4.2. Olukorra parandamise viis

Euroopa Liit peaks jätkama takistuste kõrvaldamist raske kuritegevuse osas tehtavalt politsei- ja õigusalasest koostööst, kasutades kiireid, usaldusväärseid ja kasutajasõbralikke menetlusi teabe- või tõendite vahetamiseks ning seega võimaldades tulemusliku eeluurimise ja kohtu alla andmise. Samal ajal peame tagama proportsionaalsuse põhimõtte range järgimise ja põhiõiguste kaitse kõrge taseme.

4.2.a) Õiguslase koostöö edendamine

Haagi programmi kohaselt rõhutab Euroopa Ülemkogu, et tõhus võitlus organiseeritud kuritegevuse, sealhulgas terrorismi vastu eeldab, et liikmesriigid ei piirdu vaid enda julgeolekut säilitavate tegevustega, vaid keskenduvad samuti liidu kui terviku julgeoleku säilitamisele. See nõuab igapäevase politsei- ja õiguslase koostöö tõhususe suurendamist Euroopa Liidus, vajadusel täiustades kasutatavaid õiguslikke menetlusi ja praktilisi töövahendeid.

Näiteks Euroopa tõendikogumismäärus, milles on juba kokkuleppele jõutud, ent mis ei jõustu veel niipea, on esimene samm selles suunas. Määruse reguleerimisala piiratuse tõttu tuleks uurida, millises ulatuses peaksime oma selle valdkonna õigusakte täiustama, eelkõige võttes arvesse uute tõendite kogumist ja nende vastuvõetavust kohtus.

Samuti tuleb tegeleda organiseeritud kuritegevuse ja terrorirühmituste rahastamise teemaga, näiteks edendades koostööd erasektoriga (kahtlastest toimingutest teatamine) ning kasutades ära kõikide olemasolevate haldus- ja kohtuasutuste pädevust, et jätta need organisatsioonid ilma rahastamisest (terrorism) ja ebaseaduslikult saadud tuludest (organiseeritud kuritegevus).

Esile tuleb tuua Eurojusti potentsiaali organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga seotud kriminaalmenetlustes abistamisel ja nende koordineerimisel. Peaksime kasutama uue lepinguga avanenud võimalusi tugevdada Eurojusti ja võimaldama tal etendada terrorismi vastases võitluses veelgi tõhusamat ennetavat rolli.

Organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastast võitlust peavad juhtima hästi spetsialiseerunud prokurörid ja uurijad. Kogemuste ja tehniliste vahendite puudumine organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu võitlemiseks on väljakutsed, mis tuleb lahendada. Parandada tuleb prokuröride ja kohtunike sihtkoolitust.

Kohtumenetluses tunnistajana või süüdistatavana osalevate isikute turvalisus on eriti ohustatud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga seotud kohtumenetluste puhul; tuleb kehtestada asjakohased meetmed nende isikute kaitsemiseks.

4.2.b) Põhiõigused

Organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu tuleb võidelda põhiõigusi täielikult austades. Kõik võetud meetmed peavad vastama õigusriigi põhimõtetele.

Teiselt poolt ei tohi kodanike õigusi organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu võitlemise tõttu ohustada. Üksikisiku ja vabaduse kaitsmine peaks olema kesksel kohal iga turvameetme väljatöötamisel. See kehtib eelkõige eraelu puutumatuse ja andmekaitse osas.

Teiselt poolt tuleb organiseeritud kuritegevuses osalejatele ja terroristidele sarnaselt kõigiga tagada õigus õiglasele kohtulikule menetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatu ja erapooletu kohtu ees.

Kolmandatesse riikidesse väljasaatmise ja väljaandmise puhul on ülioluline tagada, et nii menetluse ajal kui ka pärast selle lõpuleviimist austatakse põhiõigusi ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni põhimõtteid, eelkõige õigust elule ning piinamise ja ebainimliku kohtlemise keelustamise põhimõtet. Kõigepealt tuleks pöörata kesket tähelepanu laiemale perspektiivile, sealhulgas õigusriigi põhimõtte ja hea valitsemistava toetamisele kolmandates riikides vastavalt rahvusvahelistele inimõiguste alastele kohustustele. Viimase võimalusena ja väga piiratud arvul juhtudel võiks kaaluda kokkulepete kasutamist. Lisaks tuleb tegeleda terrorismi levikut soodustavate tingimustega riikides, kus vaesus ja lääneriikide vastu suunatud pahameel võivad põhjustada radikaliseerumist.

4.2.c) Solidaarsus ohvritega

Keskenduda tuleks ohvrite kaitsmisele, otsides samal ajal kuriteo toimepanijaid. Edendada tuleks solidaarsust ohvritega Euroopa ja riikide tasandil. Äärmiselt oluline on näidata ohvritele, et ühiskond ei ole neid juba teist korda unustusse jätnud.

Euroopa Liit tähistab igal aastal 11. märtsi mälestuspäevana, väljendades oma solidaarsust kõigi terrorismi ohvritega, ja koostab programme, mis pakuvad toetusi terrorismiohvrite huvisid esindavatele organisatsioonidele. Terrorismiohvrite suhtes üles näidatud solidaarsus peaks olema üldine ja jagatud.

4.2.d) Väline mõõde

Terroriorganisatsioonid on näidanud, et nad on võimelised läbi viima rünnakuid mis tahes mandril mis tahes riigi vastu. Europoli avaldatud aruandes „ELi 2007. aasta aruanne terrorismi olukorra ja suundumuse kohta” on osutatud, et peaaegu kõik terroriaktid on rahvusvahelised. Paljud nendest on toime pandud nii Euroopa Liidus kui ka sellest väljaspool olevates riikides.

Seega on selge, et terrorismi vastase võitluse sisemised ja välised tegurid on omavahel seotud. Terrorismivastane võitlus peab olema kesksel kohal ELi suhetes kolmandate riikidega.

Lepingutesse tuleks lisada terrorismivastased klauslid ning edendada tuleks tehnilise ja rahalise abi andmist (vt üldpeatükki välismõõtmekohta).

4.2.e) Hindamine

Komisjon soovitas 2006. aasta juunis raamistikku, kuidas hinnata vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna poliitikat¹. Terrorismivastaste poliitikate hindamine on eriti otsustava tähtsusega tagamaks, et need poliitikad on tõeliselt tõhusad terrorismiohu korral, ning selleks, et teada täpselt nende mõju põhiõigustele (vt üldpeatükk hindamise kohta).

4.2.f) Võimalikud konkreetsed meetmed

EL saab anda tõelist lisaväärtust võitluses organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga. Kavandatud meetmetena võiksimet me:

- luua üldise reguleerimisalaga tõhusa Euroopa tõendikogumismääruse, mida kohaldatakse kõigi tõendite suhtes ja mis on kasutajasõbralik tulenevalt esimese juba kehtiva raamotsuse kohta tehtud hinnangust (s.t seda on lihtne välja anda ja meie õigusasutustel täita);
- suurendada õigusala koostööd, kasutades eelkõige Euroopa õigusala koostöö võrgustikku ja Eurojusti, et kõrvaldada takistused koostööst ja hinnata korrapäraselt vajadust täiendavate õigusaktide ja muude meetmete järele;
- kasutada täielikult ära aluslepingutes ettenähtud õiguslik alus, et pidada arutelusid konkreetsete kolmandate riikidega; lepingud võiksid keskenduda vastuvõetavate tõendite kogumiseks parema süsteemi loomisele, kaitstes samal ajal põhiõigusi;

¹ Teatis hinnangu kohta ELi poliitikale vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas – KOM(2006) 332, 28.06.2008

- tagada tõhusa kaitse kohtumenetluses osalemise tõttu ohustatud isikutele.

5. EUROOPA ÕIGUSALA VÄLINE MÕÕDE

5.1. Praegune olukord

Nõukogu võttis 2005. aasta detsembris vastu välist mõõdet käsitleva strateegia vabaduse, turvalisuse ja õiguse kohta. Strateegias rõhutatakse, et EL peab osalema nii piirkondlike kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide töös, ning edendatakse inimõiguste, õigusriigi põhimõtte ja rahvusvaheliste kohustuste austamist ning tugevdatakse kohtute ja õiguskaitse suutlikkust kolmandates riikides.

Lisaks võeti strateegias arvesse järgmiseid suuniseid: sisepoliitika kui välistegevust õigustava peamise parameetri olemasolu; vajadust lisaväärtuse järele seoses liikmesriikide poolt teostatud projektidega; panust liidu välispoliitika poliitiliste üldeesmärkide saavutamisse. Rõhutati õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste, ühise välis- ja julgeolekupoliitika, Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning ELi arengupoliitikate vahelist seost.

Euroopa õiguskaitse valdkonna väline mõõde muutub üleilmastuvas maailmas üha tähtsamaks. Pidevalt keerukamaks muutuva organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu saab võidelda üksnes kolmandate riikidega tehtava suurema õigusosalase koostöö abil. Euroopa kodanikud või ettevõtjad ei ole piiratud üksnes ELi territooriumiga; selge välisstrateegia võib nende olukorda märkimisväärselt hõlbustada. Meie õigustikul on ülioluline roll ELi välisele mõjule. EL püüab edendada stabiilsete, jõukate ja kindlate demokraatiate loomist kogu maailmas ning levitada väärtusi, mis on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala aluseks ELis.

Sel põhjusel hõlmab väline mõõde nii tsiviil- kui ka kriminaalõigust. Üha suurem hulk rahvusvahelise eraõiguse valdkondi kuulub ühendusesiseste õigusaktide kohaselt Euroopa Ühenduse välispädevusse ning keerukatele õiguslikele tagajärgedele tuleb leida lahendus (näiteks vajadus luua õiguslik mehhanism, millega sätestatakse liikmesriikidele volituste andmine sõlmida tsiviilõiguse valdkonnas kolmandate riikidega lepinguid, mis kuuluvad EÜ ainupädevusse, kui EÜ-l puudub huvi selliste lepingute sõlmimise vastu).

See on äärmiselt tundlik teema, millega tuleb tegelda. Kriminaalõiguse valdkonnas peavad meie rahvusvahelised partnerid Euroopa Liitu üha sagedamini ühtseks õigusruumiks nii mitmepoolsete suhete kontekstis (näiteks ÜRO arutelu terrorismi juriidilise mõiste üle) kui ka taotlustes koostada lisaks liikmesriikide rahvusvahelistele vastastikuse õigusabi andmise lepingutele ühtne ELi leping või need sellega asendada.

Kui küsimus kuulub ühenduse pädevusse, peab Euroopa Liit rääkima oma partneritega ühel häälel nii kahepoolsetel kui ka mitmepoolsetel kohtumistel.

5.2. Kuidas edasi liikuda?

Tõhususe tagamiseks peaks õiguse, vabaduse ja turvalisuse rakendamine välissuhetes tuginema mitmetele vahenditele: õiguse, vabaduse ja turvalisuse peatükki sisaldavad õiguslased lepingud, ühise ruumi põhimõte, ekspertide ja ministrite kohtumised, allkomiteed, deklaratsioonid, tegevuskavad, järelevalve ja hindamine ning sama olulisena ka abiprogrammid. Justiits- ja siseküsimuste välissuhteid käsitlev poliitika tuleks nõukogus põhjalikult ette valmistada, et määratleda eesmärgid ja neid nõukogus avalikult arutada eesmärgiga saavutada ühtne lähenemisviis.

5.3. Teemad:

5.3.1. Õiguslane koostöö

Tsiviilasjades kolmandate riikidega tehtava õiguslase koostööga seoses arendab Euroopa Ühendus edasi oma lähenemisviisi õiguslase koostöösuhtes, mille aluseks on rahvusvahelised lepingud ja mitmepoolsed läbirääkimised (eelkõige Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi konventsioonid, Euroopa Nõukogu, Rahvusvaheline Eraõiguse Ühtlustamise Instituut (UNIDROIT), ÜRO rahvusvahelise kaubandusõiguse komisjon (UNCITRAL)), kahepoolsed lepingud (Euroopa Liit/kolmandad riigid; liikmesriigid/kolmandad riigid) ning kogemuste ja parimate tavade vahetamine. Edasise töö aluseks peaks olema ühtne ja hästi tasakaalustatud raamistik, mis on ette valmistatud komisjonis ja nõukogus, nt tsiviilõiguse komitees. Euroopa Ühendus keskendub välissuhetes partneritega tehtavas koostöös muu hulgas järgmisele:

Perekonnaõiguse valdkonnas edendatakse kolmandate riikide ühinemist selle ala oluliste rahvusvaheliste õigusaktidega ja toetavate meetmetega ning nende rakendamist, nt seoses vahendusega perekonnaõiguse asjades, eelkõige Haagi konverentsi kaudu, mis hakkab lähiaastatel selle küsimusega tegelema. Kõnealune valdkond on eriti tähtis Euroopa naabruspoliitika riikidele.

Rahvusvahelised algatused, mis on olulised kollisiooninorme käsitlevate olemasolevate ja tulevaste EÜ õigusaktide tõhusaks kohaldamiseks (Rooma I, Rooma II määrused jne). Neil eesmärkidel on oluline Haagi konverentsi raames tehtav töö, mis käsitleb juurdepääsu parandamist välisriigi õigusele.

Seoses äritehingutega tegelevatele ettevõtetele parema õiguskeskkonna tagamisega kavandab Euroopa Ühendus ise ühineda selle valdkonna oluliste rahvusvaheliste õigusaktidega ja edendada kolmandate riikide ühinemist selle valdkonna asjaomaste rahvusvaheliste õigusaktidega, et tagada oma ettevõtetele kindel õigusraamistik. Sarnaselt toetab Euroopa Ühendus Haagi konverentsi tööd, et edendada rahvusvahelistes äritehingutes poolte autonoomia põhimõtet.

5.3.2. Geograafilised prioriteedid

Kahepoolseid ja piirkondlikke jõupingutusi tuleb jätkata. Viimasega seoses tuleks kaaluda uute piirkondlike õiguslase koostöö võrgustike loomist. Tuginedes ELi kohtunikke ja prokuröre (Euroopa õiguslase koostöö võrgustik) ning Lääne-Balkani riike (Lääne-Balkani riikide prokuröride võrgustik) hõlmava õiguslase koostöö võrgustike positiivsetele kogemustele, saaks sellised võrgustikud käivitada Euroopa – Vahemere piirkonnas, toetudes Euroopa – Vahemere piirkonna justiitsküsimuste programmi raames tehtavale piirkondlikule koostööle, ja seejärel hilisemas etapis Lõuna-Kaukaasias.

Kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikidega tuleb ühinemiseelses raamistikus jätkata dialoogi, koostööd ja toetust seoses tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostööga, et hõlbustada nende riikide sujuvat integreerumist pärast ühinemist ELiga.

Erilist tähelepanu tuleks pöörata nende olemasolevate ja tulevaste kohustuste praktilisele täitmisele, mis tulenevad nimetatud riikide praegusest või tulevases staatusest, õigusraamistiku võimalikule kohandamisele ning samuti kohustuste täitmiseks antavale tehnilisele abile.

Euroopa naabruspoliitika riikidega seoses peab lähenemisviis olema nii geograafiliselt kui temaatiliselt selektiivsem, mida tuleb vajaduse korral rakendada tsiviilõigust käsitlevate kahepoolsete lepingute vormis. Samal ajal peaks kõnealuseid riike innustama ühinema Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi, Euroopa Nõukogu ja ÜRO kehtivate rahvusvaheliste konventsioonidega. EL peaks arendama edasi praegust koostööd narkokaubanduse vastase võitluse alal Lääne-Aafrikas ja Ladina-Ameerikas, et panna alus laiemale koostööle justiits- ja siseküsimuste valdkonnas ja edendada õigusriigi põhimõtet.

Võttes arvesse eriti tihedaid suhteid Lugano konventsiooni riikidega (Šveitsi, Norra ja Island), saaks nende riikidega tsiviilasjades tehtavat õiguslast koostööd tugevdada ka muudes valdkondades.

Suhteid saaks süvendada ka strateegiliste partneritega. Ameerika Ühendriikide ja ELi vahelistes suhetes on pidev probleem õiguskaitsese eesmärkidel vahetatud isikuandmete kaitse. Soovitatav oleks sõlmida rahvusvaheline leping, mis looks kõrgetasemelise andmekaitseraamistiku ja aitaks kiirendada tulevikus teabevahetust käsitlevate valdkondlike lepingute sõlmimist. Õigusosalase koostöö arendamiseks Venemaaga on tsiviilasjades juba määratletud mitmed teemad, mida tuleks nõukogus arutada, et uurida edasisi arenguid. Globaliseerumise ja suuremate ärisidemete mõju võib samuti esile kutsuda vajaduse tõhustada tsiviilasjades tehtavat koostööd selliste kiire majandusarenguga riikide nagu Hiina ja Indiaga, kasutades selleks Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi õigusakte.

Õiguse, vabaduse ja turvalisusega seotud poliitikas pööratakse erilist tähelepanu koostööle rahvusvaheliste organisatsioonidega peamiselt terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses, toetades eelkõige ÜRO määravat rolli. Lisaks ÜROle toetab EL aktiivselt Euroopa Nõukogu ja OSCE asjaomast tegevust ja osaleb selles.

5.3.3. Rahastamine

Kuna justiits- ja siseküsimuste valdkond muutub üha tähtsamaks, on samuti oluline hoolikalt kaaluda aastateks 2007–2013 ettenähtud finantsraaramistiku kohaste rahastamisprogrammide tõhusat kasutamist.

Samuti on oluline, et komisjon saaks osaleda õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonnas tegutsevate rahvusvaheliste organisatsioonide, nt Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi rahastamises.

5.4. Võimalikud konkreetsed ettepanekud

- Töötada välja sidus ja ühtne justiits- ja siseküsimuste alane välissuhetepoliitika, mille komisjon ja nõukogu on põhjalikult ette valmistanud. Uue eesistujakolmiku programm justiits- ja siseküsimuste alase käsitleva välissuhetepoliitika kohta on esimene samm selles suunas, millele peavad lisanduma edasised sammud.

- Kaaluma peaks uue piirkondliku õiguslase koostöö võrgustiku loomist. Sellised võrgustikud, mille aluseks on saadud positiivsed kogemused (Euroopa õiguslase koostöö võrgustik, Lääne-Balkani riikide prokuröride võrgustik) võiks esimesena käivitada Euroopa–Vahemere piirkonnas.
- Tugevdada koostööd, toetust ja abi kandidaatriikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele.
- Läbirääkimised kahepoolsete lepingute üle tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas – mille üle toimub nõukogus alati eraldi arutelu – võiksid saada üheks välissuhete elluviimise vahendiks, edendades samal ajal kolmandate riikide ühinemist rahvusvaheliste lepingutega, mis oleks suhete edasise arengu aluseks.
- Kolmandate riikidega väljasaatmise ja vastastikuse õigusabi valdkonnas sõlmitud lepingud peaksid samuti andma maksimaalsed ja siduvad tagatised asjaomaste isikute põhiõiguste, eelkõige isikuandmete kaitseks, vältides samal ajal takistusi kõnealuste mehhanismide tõrgeteta toimimiseks, pidades samuti silmas eesmärki teha rahvusvaheliselt tõhusat terrorismivastast koostööd.
- Innustada ja toetada Eurojusti ja Europolit sõlmima uusi koostöölepinguid kolmandate riikidega, tagades isikuandmete piisava kaitse.
- Suurem koordineerimine ja koostöö erinevate teemade osas selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverents, Euroopa Nõukogu, ÜRO ja OSCE ning kohtureformi ja suutlikkuse suurendamise hoogustamine.
- Andmekaitse põhimõtete edendamine eesmärgiga toetada kaubandussuhete süvendamist ELi partneritega, tagades samal ajal ELi kodanike kaitse.

KOKKUVÕTE

I. SISSEJUHATUS

Tampere programmiga (1999) seati justiitsvaldkonna arendamise alal esimene suurem eesmärk. Haagi programm (2004) ja selle tegevuskava (2005) on järginud sama suunda. Haagi programmile järgnevas programmis tuleb arvesse võtta justiitspoliitika uusi väljakutseid, arvestades samal ajal ka Lissaboni lepingus sätestatud uut institutsioonilist raamistikku.

Portugali eesistumise ajal loodud Euroopa justiitspoliitika tuleviku kõrgetasemeline nõuanderühm (justiitsvaldkonna tuleviku nõuanderühm) on nimetanud järgmised väljakutsed:

- kodanike parem kaitse
- õiguskindluse suurendamine perekonna-, kaubandus- ja tsiviilõiguses
- õiguskaitse kättesaadavus
- võitlus organiseeritud kuritegevuse vastu
- Euroopa õigusala väline mõõde

II. HORISONTAALKÜSIMUSED

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna edasiseks arenguks on olulised mitmed horisontaalsemat laadi küsimused.

1. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu roll, struktuur ja töömeetodid

(nõukogu istungite arv; istungite kavandamine ja ettevalmistamine; praeguse struktuuri läbivaatamine; kuidas käsitleda mitmeid nõukogu koosseise puudutavaid küsimusi; poliitiliste prioriteetide parem koordineerimine ja kavandamine; seadusandliku menetluse tähtaja lühendamine, kui kodanike ja ettevõtete vajadused on selgelt kindlaks tehtud; konkreetsemad päevakorrad; küsimused tuleks päevakorda lisada üksnes siis, kui need on poliitiliseks aruteluks piisavalt valmis; poliitiliste küsimuste selgetuvastamine; ministrite mitteametlike kohtumiste kasulikkus);

2. Avalik teave

(liikmesriikide ja ELi institutsioonide vahel jagatud vastutus; saavutuste veenvam esitamine; uute õigusaktide selgitamine; Euroopa kohtuportaali kasutamine);

3. Õigusaktide kvaliteet ja vajadus täpse sõnastuse järele

(järjepidevus, ühtsus; liigse reguleerimise vältimine; parem õigusloome; õigusaktide sõnastus on täpne ja kodanikele arusaadav);

4. Rakendamine, mõju analüüs ja hindamine

(olemasolevate õigusaktide täielik ja tõhus rakendamine ja jõustamine; olemasolevate õigusaktide toimimise parem kontrollimine ja hindamine; nende valdkondade kindlakstegemine, kus on vajalikud täiendavad õigusaktid; asjakohaste mõjuhinnangute läbiviimine on üldreegel; igakülgse hindamismehhanismi väljatöötamine);

5. Rahastamine

(välja tuleks töötada komisjoni ja liikmeriikide vahelise koostöö vormid iga-aastaste tööprogrammide alal; teadus- ja arendustegevuse programmide tähtsus; iga-aastased ja vahehindamise aruanded kui vahendid, mis võimaldavad analüüsida programmide mõju ja tõhusust; kogemuste arvessevõtmine, et anda võimalikku parimat teavet toetuse taotlejatele ja teistele asjaomastele isikutele programmide rahastamise kohta).

III. VÄLJAKUTSED

1. KODANIKE PAREM KAITSE

1.1. Kodanike õigused Euroopa Liidus

Euroopa ühine eesmärk on muutuda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks ühtseks alaks.

Kodanike õiguste tagamine hõlmab mitmeid erinevaid aspekte.

- a) Kodanike õiguste tugevdamine kriminaalmenetlusõiguses – oluline on tagada kõigile Euroopa Liidu kodanikele põhilised õigused miinimumtagatistena juhaks, kui kodanike suhtes viiakse läbi uurimine. Hõlmatud peaksid olema vähemalt need õigused, mis tulenevad raamotsuse ettepanekust, mis käsitleb süüdistatava isiku õigusi uurimisel ja kriminaalmenetluses. Võiks kaaluda lisameetmeid, nt kehtestada kodanike õiguste tagamiseks miinimumnormid süütuse presumptsiooni kohta.
- b) Võimaluste parandamine nõuete esitamiseks teistes riikides – edasiste sammude hulka kuuluvad nt ühtse Euroopa pärimistunnistuse kehtestamine; testamentide olemasolevate riiklike andmebaaside võrgu loomine; võimalus esitada elektrooniliste vahenditega nõudeid teistes riikides.
- c) Põhiõiguste kaitse tugevdamine Euroopa Kohtus –
- Lissaboni leping tugevdab seost Euroopa põhiõiguste hartaga. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tugevdab samuti põhiõiguste kaitset Euroopas. Oluline on jälgida liikmesriikide tegevust ühenduse ja ELi õiguse rakendamisel. Euroopa Kohtul palutakse teha otsused Euroopa põhiõiguste harta kohaldamise ja tõlgendamise kohta nt eelotsusemenetluse raames. Kohtud võivad esitada eriti kiireloomulised asjad võimalikult kiireks otsustamiseks. Euroopa Kohtu ja riiklike kohtute vahelist intensiivset dialoogi tuleks jätkata, et kiirendada arutelu kiireloomulistes eelotsuse asjades, mis on seotud põhiõigustega.

1.2. Laste kaitse Euroopa Liidus

Laste kaitse tagamine on üks Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ees seisvatest peamistest väljakutsetest. Lähiaastatel peaksime me keskenduma järgmistele aspektidele.

1. Suurem turvalisus ühiste koostöövahendite abil:

Võimalus luua lastega seotud hoiatusteadete võrgusüsteem: kogu Euroopas lastega seotud hoiatusteadete võrgusüsteemi väljatöötamine pakuks koostöövõimalusi, mis hõlmab politseid, kohtuid, meediat ja üldsust. Lisaks tuleks tugevdada Haagi konventsiooni kohast keskasutuste süsteemi, juhul kui lapse on röövinud vanem.

b. EUROJUST: suurem koostöö nõuab EUROJUSTi rolli tugevdamist, et kõnealune õiguslase koostöö asutus saaks tõhusalt võidelda pedofiilide kuritegelike, eelkõige Interneti kaudu tegutsevate võrkudega. EUROJUST saaks oma aastaaruandes esile tuua konkreetsed valdkonnad, nagu võitlus lastega seksuaalsuhte eesmärgil kontakti otsimise (mille puhul Interneti kaudu ahvatletakse lapsi inimestega eri paigus kohtuma) vastu, mida kõik riigid saaksid toetada.

2. Kogemuste vahetamine: kui seksuaalkurjategijad pärast oma karistuse kandmist vanglast vabastatakse, on nad ühiskonnale jätkuvalt ohtlikud. Komisjon on teatanud, et ta kavatab probleemiga tegelemiseks koostada loetelu mitmesugustest liikmesriikide poolt rakendatud meetmetest. Komisjoni uuringu tulemusi tuleks hoolikalt hinnata, et näidata liikmesriikidele võimalusi oma riiklikke süsteeme parandada.

3. Kuidas innustada lapsi uskuma, et nad kuuluvat ELi? Andes neile võimaluse osaleda Euroopa kujundamises: kasutada tuleks lapsesõbraliku veebisaiti, mis on ühendatud Euroopa Liidu portaaliga; lapsi tuleks innustada veebisaidile sisenema.

4. Võitlus laste seksuaalse kuritarvitamise vastu internetikeskkonnas: komisjon toetab koostöös liikmesriikide, Europoli, rahvusvaheliste organisatsioonide ja eraettevõtetega aktiivselt õigusaktide väljatöötamist, et parandada teabe ja parimate tavade vahetamist laste seksuaalse kuritarvitamise teemaliste materjalide ja laste kuritarvitamise vastase võitluse kohta, kiiret piiriülest õiguskaitse alal (sealhulgas kolmandate riikidega) ning õiguskaitsealast koostööd Interneti-teenuse osutajate ja teiste eraõiguslike ettevõtetega eesmärgiga võidelda selliste ebaseaduslike materjalide vastu.

1.3. Õiguskaitseasutuste kohustused ja isikuandmete kaitse

Elektroonilise meedia suurimad ohud on seotud sellega, et see võimaldab talletada teavet peaaegu piiramata ajaks; andmeid saab teiste andmebaasidega vastastikku jagada, kusjuures andmete kasutamine muul otstarbel, kui see, milleks neid koguti, ohustab nii üksikisikud kui ühiskonda tervikuna.

Koostöö raames on olulise sammuna vastuvõtmisel õigusakt, millega ühtlustatakse riiklikud õigusaktid, mida kohaldatakse liikmesriikide poolt kogutud või liikmesriikide vahel vahetatud isikuandmete suhtes. EL peaks pöörama erilist tähelepanu nende Euroopa Liidus elavate kodanike tõhusale kaitsele, keda ohustab neid puudutavate isikuandmete ülemäärane või ebaseaduslik kasutamine, vähemalt juhul, kui andmeid kogutakse ELi liikmesriigis või liikmesriigist. Kõnealust küsimust on hädavajalik arutada ühiselt, põhjalikult ja metoodiliselt tihedas koostöös Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendiga eesmärgiga koostada võetavate meetmete loetelu, et kujundada järk-järgult välja Euroopa õigusaktid, sealhulgas arendada koostööd kolmandate riikidega.

Andmete tõhus kaitse selles kontekstis hõlmab eelkõige viit põhiouet:

- andmekaitse eeskirjad on vajalikud igas konkreetses valdkonnas;
- andmekaitse eeskirjad peavad olema proportsionaalsed ja koostatud võimalikult täpselt; eelkõige peavad kõnealused eeskirjad võtma nõuetekohaselt arvesse konkreetset eraellu sekkumist, mis kaasneb põhiõiguste piiramisega juhul, kui andmeid kogutakse ja kasutatakse õiguskaitse eesmärkidel;
- lisaks tuleb pidevalt tagada, et mõjutatud isikutel on tõhusad õigused teabele, andmete parandamisele, kustutamisele, blokeerimisele ja hüvitisele;
- loodud on sõltumatu andmekaitse järelevalveasutus, millel on piisavalt töötajaid ja vahendeid ning tõhusad volitused;
- lisaks hõlmavad kõnealused nõuded isikuandmete tõhusat kaitset, et vältida kolmandate isikute loata juurdepääsu andmetele ja andmete kasutamist nende poolt.

1.4. Ohvrite õigused

EL toetust kuriteohvritele tuleks pidada esmatähtsaks. Üldiselt tuleks kaaluda selle valdkonna õigusaktide läbivaatamist ja ühtlustamist. Uued õigusaktid peaksid parandama kuriteohvrite olukorda kogu kohtumenetluse jooksul, sealhulgas kohtueelsete ja kohtumenetluse järgsete meetmete abil, ja käsitlema järgmisi küsimusi: (1) hüvitis, (2) kaitse, (3) abi, (4) erisätted kaitsetute ohvrite jaoks, kusjuures erilist tähelepanu pööratakse lapsohvritele, (5) abi riiklikul või piirkondlikul tasandil tegutsevatele ohvriabiorganisatsioonidele, nagu koolitus kohtu-, politsei- ja teistele asjaomastele töötajatele, kes puutuvad kokku ohvritega.

2. ÕIGUSKINDLUSE SUURENDAMINE PEREKONNA-, KAUBANDUS- JA TSIVIILÕIGUSES

2.1. Peresõbralik Euroopa

Viimastel aastatel on saavutatud teatavat edu perekonnaõiguse valdkonnas. 2000. ja 2003. aastal vastu võetud Brüssel I ja Brüssel II määrustega on kehtestatud rahvusvahelised menetluseeskirjad abieluasjade, vanemliku vastutuse ja ülalpidamiskohustuste alal. Tsiviilõiguse komitees toimunud arutelud seoses komisjoni poolt 2005. aasta detsembris ja 2006. aasta juulis esitatud määrustega ülalpidamiskohustuste ja abielulahutusõiguse kohta näitavad, et perekonnaõiguse valdkonnas on keeruline saavutada kiiret edu. Tulevik näitab, milliseks kujuneb tulevaste õigusaktide sisu. Oodatud määruseettepanek, mis käsitleb abieluvarasuhteid, kuulub samuti lühiajalise tähtajaga eesmärkide hulka.

Tulevikuväljavaated:

- oluline on hinnata, millistes valdkondades on vajalikud lisameetmed ja tagada olemasolevate õigusaktide tõrgeteta toimimine;
- edasise seadusandliku töö puhul peaks üldeesmärk olema välisriigi kohtuotsuste tunnustamise kaotamine, tingimusel et luuakse piisavad õiguslikud tagatised;
- enne kui kaaluda liikmesriikide kohtutes vanemliku vastutusega kohta tehtud otsuste vaba liikumist, tuleb anda hinnang reaalsele probleemidele;

- tuleks hinnata, millised takistused tõkestavad abielude või teiste perekonnaseisuaaktide kiiret tunnustamist liikmesriikides ja milliseid meetmeid saaks võtta tunnustamise hõlbustamiseks, võttes arvesse kollisiooninorme ja kõiki olemasolevaid rahvusvahelisi õigusakte;
- oluline on olemasolevate õigusaktide kohaldamine ja nõuetekohane toimimine;
- erilist tähelepanu tuleks pöörata ELi õigusega ja/või rahvusvaheliste konventsioonidega loodud ühiste koostööorganite (nt keskasutuste) loomisele ja järelevalvele ning muudele koostöövormidele;
- perekonnaõiguse küsimused peaksid suhetes kolmandate riikidega kuuluma kõige olulisemate temade hulka.

2.2. Parem õiguskeskkond kodanikele ja ettevõtetele

Euroopa ettevõtete konkurentsivõime edendamiseks peaks Euroopas olema vähem bürokraatiat. Meie ühine eesmärk peaks olema luua siseturu toimimiseks sobiv õiguskeskkond, mitte reguleerida siseturgu Euroopa Kohtu praktikaga.

Kohtuotsuste täitmine ja ajutised meetmed: teatavat arenguruumi on järgmiste punktide osas:

- edendada õigusloomega mitteseotud vahendite kasutamist, mis võivad välja tuua praegusi probleeme ja häid tavasid;
- anda eri liikmesriikide õigusala töötajatele veebipõhist teavet riiklike täite- ja ajutiste meetmete kohta, mis põhineb tsiviil- ja kaubandusajaju käsitleva Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku veebisaidil juba avaldatud tabel;
- edendada selliste ELi õigusaktide, nagu Euroopa maksekorraldusmääruse ja väiksemate kohtuvaidluste puhul õiguskaitsele juurdepääsu parandamist käsitleva määruse infotehnoloogial põhinevat rakendamist;

- edendada kohtuasutuste vahelist koostööd, nt tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kaudu;
- edendada juurdepääsu teiste liikmesriikide veebipõhistele registritele ja suunata registritevahelist koostööd elektrooniliste vahenditega (e-õiguskeskkond);
- liikmesriikide kehtivat õigust analüüsides hinnata olemasolevaid õigusakte ja need vajaduse korral läbi vaadata hindamise alusel, mis näitavad praktilist vajadust meetmete järele, esitada ettepanekuid uute õigusaktide (sealhulgas olemasolevate õigusaktide läbivaatamisklauslite) kohta, milles võetakse arvesse teema tundlikkust ja piiriülest aspekti.

Kollisiooninormid: liikmesriikide õigusaktid lähtuvad erinevatest lähenemisviisidest. „Asutamiskoha” põhimõte, mille kohaselt kohaldatakse äriühingu suhtes selle riigi õigust, kus ta on asutatud/registreeritud; „tegeliku asukoha” põhimõte, mille kohaselt kohaldatakse äriühingu suhtes selle riigi õigust, kus asub tema tegelik juhtimine/peakorter/põhitegevuskoht. Euroopa Kohtu praktikat silmas pidades on oluline selgitada, kas kaks olemasolevat eri lähenemisviisi kollisiooninormidele võivad jääda kehtima isegi vaatamata sellele, et nii kahjustatakse siseturu tõrgeteta toimimist.

Euroopa lepinguõiguse ühine tugiraamistik: ühise tugiraamistiku alal tehtav edasine töö aitaks kaasa ühenduse õigusaktide suuremale ühtsusele ja paremale kvaliteedile.

Muud meetmed: tsiviilõigusosalase koostöö alal on ka mõningaid kõrvalvaldkondi, mis vajavad tulevikus täpsustamist, et tagada piiriülesele ettevõtlusele usaldusväärne keskkond, nagu dokumentide edastamine, teave välisriigi õiguse ja selle kohaste tõendite kohta ja õigusabi, võttes arvesse rahvusvahelisi õigusakte, nagu Haagi konventsioonid ja Euroopa Nõukogu konventsioonid.

3. ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS

3.1. Eurojust ja Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik

Võimalikud konkreetsed ettepanekud:

Euroopa õiguslase koostöö võrgustik:

- Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku kontaktisikute hoolikas valik ja koolitus;
- Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku sekretariaadile tuleb tagada piisavad rahalised ja tehnilised vahendid;
- tõhusa mehhanismi väljatöötamine teabevahetuseks ja koostööks Eurojustiga;
- tuleb kehtestada adekvaatsed teabe- ja sidesüsteemid ja vahendid, et tagada tõhus teabevahetus Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku kontaktpunktide ja Eurojusti vahel;
- asjakohaste vahendite väljatöötamine hiljuti vastuvõetud vastastikust tunnustamist käsitlevate õigusaktide jaoks;

EUROJUST:

- parandada tuleks liikmesriikide liikmete staatust;
- liikmesriigid peavad tagama, et nende Eurojusti riiklikud bürood on korrapäraselt täiel määral toimivad;
- Eurojust ja liikmesriigid peavad tagama, et liikmesriikide liikmetega (või nende asetäitjate või assistentidega) saab võtta ühendust kiireloomulistel juhtudel ööpäevaringselt; liikmesriigid peaksid innustama oma õigusasutusi kasutama enam Eurojusti kui koordineerivat asutust;
- oma koordineeriva ülesande täitmiseks peaks Eurojust saama pädevatelt õigusasutustelt nõutud teavet;
- parandada tuleks teabe liikumist ja koostööd EUROJUSTi ja Europoli ning muude asutuste vahel;
- liikmesriigid peavad tagama riiklikul tasandil tõhusa koordineerimissüsteemi pädevate õigusasutuste, Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku kontaktisikute, Eurojusti siseriikliku kontaktisiku (siseriiklike kontaktisikute) ja riikliku büroo vahel;
- kolleegiumide rolli tuleks tugevdada, eelkõige nende suutlikkust anda vajaduse korral juhiseid kohtualluvusvaidluste puhul ja juhul, kui riiklikud asutused ei ole ilmselgelt valmis tegema õiguslast koostööd teiste liikmesriikide asutustega.

3.2. E-õiguskeskkond

E-õiguskeskkond peaks olema Euroopa tasandil esmatähtis teema. Üldine ambitsioon on luua lõpptulemusena ühtne juurdepääspunkt nii Euroopa kui riikliku õiguse jaoks, andes juurdepääsu ühtlasi ka erinevatele registritele või mõnedele kohtumenetluse vormidele. Kodanike ja ettevõtete üha suurem liikuvus ELis toob kaasa suurenenud vajaduse hästitoimivate kohtusüsteemide järele, kuna piiriüleste kohtuasjade arv kasvab pidevalt. Nende väljakutsetega tegelemiseks saab kaaluda kaasaegse teabe- ja sidetehnoloogia paremat kasutamist. Töö kattumise vältimiseks tuleb võimalikult palju kasutada olemasolevaid tehnilisi lahendusi nii üksikutes liikmesriikides kui ka Euroopa struktuurides. Koguda tuleks parimaid tavasid. Portaali kasutamise edasiseks hõlbustamiseks tuleks parandada automaatsete tõlgete funktsiooni ja luua kasutaja tuvastamise süsteem. Välja tuleks töötada andmekaitseõuded.

3.3. Karistusregistrid

Euroopa Liit peaks keskenduma õigusasutuste vastastikuse usalduse ja koostöö edasisele tugevdamisele, kui nad edastavad karistusregistreid sisaldavatest andmebaasidest põhjalikku teavet, järgides paralleelselt isikuandmete kaitset ja täites igakülgset õiguskindluse põhimõtet. Üle tuleks võtta parimad tavad ja head teadmised, mis on juba saadud karistusregistrite elektroonilist ühendamist käsitleva katseprojekti tugevas raamistikus.

Kaaluda võib karistusregistrite andmete kasutamist muudel seaduslikel ja vajalikel eesmärkidel süsteemi kaudu, mida on piisavalt arendatud. Kasutada tuleks kõiki, eelkõige kriminaalõiguse programmi rahastamisvõimalusi, et parandada karistusregistreid sisaldavate andmebaaside toimimist eesmärgiga saavutada võimalikult kiiresti vastastikune sidumine ja hiljuti vastu võetud õigusakti rakendamine.

3.4. Õigusala töötajate kaasamine

Tuleviku esmatahtis eesmärk peaks olema sellise õiguskultuuri levik, mis on ühine kõigile õigusala töötajatele. Kõigi õigussüsteemis töötajate poolt tunnustatud õiguskultuuri levik väljendab soovi suurendada vastastikust usaldust, mis peaks eksisteerima nii igapäevaselt õigussüsteemis töötavate liikmesriikide kohtunike ja prokuröride kui ka kodanike ja meie riikide õigussüsteemide vahel. Elektroonilise õiguse arenemine ja selle kõik võimalused soodustavad õigusala töötajate kaasamist, kuna see võimaldab üksteisega hõlpsamini koostööd suurendada ja teavet vahetada. Koolitus tuleks suunata järgnevale:

- võõrkeelne koolitus,
- temaatilised kursused praktilistel teemadel (terrorismivastane võitlus, vahendus), mis on seotud Euroopa Liidu poolt vastu võetud õigusaktide rakendamisega,
- koolitajate koolitus koostöös erinevate koolide ja asutustega,
- ühised arutelud eetika teemadel.

4. VÕITLUS ORGANISEERITUD KURITEGEVUSEGA

Euroopa Liit on seadnud endale eesmärgi tagada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal kõrgetasemeline kaitse, isegi kui oma kodanike kaitse eest vastutavad lõpptulemusena liikmesriigid. Kodanike kaitse suurimad väljakutsed on praegu seotud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, mis mõlemad ei ohusta otseselt mitte üksnes eurooplasi, vaid ka Euroopa Liidu aluseks olevaid väärtusi – demokraatiat, rahu ja põhiõigusi.

EL saab anda tõelist lisaväärtust võitluses organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga. Sellisteks meetmeteks on võimalikud järgmised konkreetsed ettepanekud:

- luua üldise reguleerimisalaga tõhus Euroopa tõendikogumismäärus, mida kohaldatakse kõigi tõendite suhtes ja mis on kasutajasõbralik tulenevalt esimese juba kehtiva raamotsuse kohta tehtud hinnangust (s.t seda on lihtne välja anda ja meie õigusasutustel täita);

- suurendada õiguslast koostööd, kasutades eelkõige Euroopa õiguslase koostöö võrgustikku ja Eurojusti, et kõrvaldada takistused koostööst ja hinnata korrapäraselt vajadust täiendavate õigusaktide ja muude meetmete järele;
- kasutada täielikult ära aluslepingutes ettenähtud õiguslik alus, et pidada arutelusid kolmandate riikidega; lepingud võiksid keskenduda lubatavate tõendite kogumiseks parema süsteemi loomisele, kaitstes samal ajal põhiõigusi;
- tagada tõhus kaitse kohtumenetluses osalemise tõttu ohustatud isikutele.

5. EUROOPA ÕIGUSALA VÄLINE MÕÕDE

Tõhususe tagamiseks peaks õiguse, vabaduse ja turvalisuse rakendamine välissuhetes tuginema mitmetele vahenditele: õiguse, vabaduse ja turvalisuse peatükki sisaldavad õiguslased lepingud, ühise ruumi põhimõte, ekspertide ja ministrite kohtumised, allkomiteed, deklaratsioonid, tegevuskavad, järelevalve ja hindamine ja sama olulisena ka abiprogrammid.

Võimalikud konkreetsed ettepanekud:

- töötada välja sidus ja ühtne justiits- ja siseküsimuse alane välissuhetepoliitika, mille komisjon ja nõukogu on põhjalikult ette valmistanud. uue eesistujakolmiku programm justiits- ja siseküsimuste alase välissuhetepoliitika jaoks on esimene samm selles suunas, ja sellele peavad lisanduma edasised sammud;
- kaaluma peaks uue piirkondliku õiguslase koostöö võrgustiku loomist. sellised võrgustikud, mille aluseks on saadud positiivsed kogemused (Euroopa õiguslase koostöö võrgustik, Lääne-Balkani riikide prokuröride võrgustik) võiks esimesena käivitada Euroopa–Vahemere piirkonnas;
- tugevdada koostööd, toetust ja abi kandidaatriikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele;
- läbirääkimised kahepoolsete lepingute üle tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöövaldkonnas, mille üle toimub nõukogus alati eraldi arutelu, võiksid saada üheks välissuhete elluviimise vahendiks;

- innustada ja toetada Eurojusti ja Europol'i sõlmima uusi koostöölepinguid kolmandate riikidega, tagades isikuandmete piisava kaitse;
- suurem paremini koordineerida ja teha enam koostööd erinevate teemade osas selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu Euroopa Nõukogu, Haagi konverents, ÜRO ja OSCE;
- edendada andmekaitse põhimõtteid eesmärgiga toetada kaubandussuhete süvendamist ELi partneritega, tagades samal ajal ELi kodanike kaitse.
