



E-kursuse „Sise-ja justiitsküsimumused“ (P2EC.00.044) õppematerjalid

Sügis 2009

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

SISSEJUHATUS

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Õiguslane ja siseasjade koostöö (nimetatakse ka koostööks justiits- ja siseküsimumustes) sai Euroopa Liidu tegevusvaldkonnaks 1. novembril 1993. aastal jõustunud Euroopa Liidu lepingu VI jaotisega “Sätteid koostöö kohta justiits- ja siseküsimumuste valdkonnas” (tuntud ka kui kolmas samm, mis toimib valitsustevahelise koostööna). Selle koostöö mõte on tugevdada liitu ning luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine.

1. mail 1999 jõustunud Amsterdami lepinguga¹ viidi osa sätteid koostöö kohta justiits- ja siseküsimumustes kolmanda samba valdkonnast esimese samba (Euroopa Ühenduse õigus) alla, millega seoses jäid Euroopa Liidu lepingu VI jaotisesse vaid sätteid politseikoostöö ja õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades (lepingu artiklid 29–42). Esimese samba alla Euroopa Ühenduse asutamislepingusse loodi uus jaotis: “Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika” (lepingu artiklid 61–69). Nendes valdkondades nähti ette ühenduse pädevusse üleviimine viie aasta jooksul, arvates Amsterdami lepingu jõustumisest.

Justiits- ja siseküsimumuste valdkonda kuuluvad:

- varjupaigapoliitika;
- välispiiri kontroll, sealhulgas viisapoliitika;
- sisserändepoliitika ja poliitika kolmandate riikide kodanike suhtes;

¹ Amsterdami ja hiljem Nice'i (itaalia k *Nizza*) lepingu sõlmimise eesmärk juriidilises mõttes oli muuta Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja nendega seotud õigusaktide teatavaid sätteid.

- organiseeritud kuritegevuse, pettuse, korruptsiooni, uimastite ja terrorismi vastu võitlemine;
- õiguslane koostöö tsiviil- ja kriminaalasjades;
- tollikoostöö;
- andmekaitse;
- politseikoostöö ja õiguslane koostöö;
- Schengeni õigusruum.

Käesoleva kursuse esimeses loengus selgitab lektor, kuidas aastakümneid kestnud kaootilise ja “klubistunud” tegevuse ning siseturuprogrammi ellurakendamise tulemusena jõuti vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise ja arendamise sätestamiseni Euroopa Liidu eesmärgina. Selle ala tekke põhjusi tuleb otsida just ühise turu loomisest ja isikute vaba liikumise põhimõtte ellurakendamisest.

Amsterdami lepingu jõustumisega algasid muudatused Euroopa Liidu õiguslase ja siseasjade koostöö reguleerimise valdkonnas. Amsterdami lepingu puhul tuleb pidada kõige olulisemaks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala põhistamist Euroopa Liidu aluslepingutes. Loengus käsitleb lektor Amsterdami lepingu jõustumisega alanud muudatusi üldiselt, seejärel kirjeldab kolmandasse sambasse jäänud valdkonnas toimunut ning toob esile esimesse sambasse üle viidud justiits- ja siseküsimuste osa. Ühenduse meetodi alla üleminekut peab lektor positiivseks, sest see pakub võimalusi leida ühiseid lahendusi, ilma milleta ei oleks toimivat koostööd. Kolmanda samba valdkonnas vastu võetud õigusaktid on juriidiliselt vähem siduvad ja kohustavad.

Loengutes käsitletakse ka õiguslase ja siseasjade koostöö eesmärki Euroopa Liidus ning tutvustatakse olulisemaid dokumente, millele tugineb selle koostöö strateegia.

Kahe samba (esimene ja kolmas) vahel on tugev institutsiooniline seos.² Euroopa Liidu lepingu artikkel 3 sätestab: “Liidul on ühtne institutsiooniline korraldus, mis tagab tema eesmärkide saavutamiseks ettevõetava tegevuse järjepidevuse ja jätkuvuse, ühtlasi austades ja arendades *acquis communautaire*’i.”

Esimeses sambas on komisjoni pädevus suurem, kolmandas sambas on keskne roll Ministrite Nõukogul. 3. detsembril 1998 kiideti Ministrite Nõukogus heaks nõukogu ja komisjoni tegevuskava, et viia ellu Amsterdami lepingus põhistatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala.

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklile 4 annab Euroopa Ülemkogu³ “liidule selle arenguks vajaliku tõuke ning määratleb arengu poliitilised üldsuunised”. Euroopa Liidu õiguslase ja siseasjade koostöö lepingulist raamistikku on eesmärgistatud ja vajalike tegevustega sisustatud just Euroopa Ülemkogu kohtumistel ja nende kohtumiste lõppjäreldestes. 15.–16. oktoob-

² Euroopa Liidu institutsioonid on: Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Kohus, Euroopa Kontrollikoda, komiteed, Euroopa Investeerimispank, Euroopa Keskpang ja ombudsman ehk ametlik lepitaja.

³ Euroopa Ülemkogu ühendab Euroopa Liidu liikmesriikide riigipäid ja valitsusjuhte ning komisjoni presidenti. Ülemkogu loodi 1974. aasta Pariisi tippkohtumise lõppkommünikeega, teda tunnustati õiguslikult Ühtse Euroopa aktiga ning ametliku staatuse andis talle Euroopa Liidu leping.

ril 1999 toimus Tampere Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine, mis oli pühendatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele. Ülemkogu istungil esitati suunised (nn. Tampere verstaapostid), mida tuli järgida Amsterdamis lepingu sätteid ellu rakendades. Käesoleval ajal on täitmisel juba järgmise viie aasta justiits- ja siseküsimuste programm (nn. Tampere jätkuprotsess, mida nimetatakse Haagi programmiks), mis võeti vastu Ülemkogu kohtumisel 5. novembril 2004.

On selge, et Euroopa integratsiooni ehk lõimingu aluseks jäävad ka edaspidi inimõigused, demokraatlikud institutsioonid ja õiguskindlus. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala arendamine liidu ühe eesmärgina jääb alles ka tulevikus.

Loengutes antakse samuti ülevaade Euroopa Liidu rändepoliitika ehk migratsioonipoliitika põhimõtetest. Traditsiooniline rändepoliitika hõlmab sisserände-, varjupaiga- ja piirikontrollipoliitikat.⁴ Rändepoliitikat käsitletakse loengutes pikemalt, sest lektori arvates on see kõige kiiremini arenev reguleerimise valdkond Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste koostöös. Rändepoliitika eesmärgid ja tähtsajad pandi paika juba Amsterdamis lepinguga ning selle arenguga on tihedalt seotud Schengeni koostöö reeglid.

14. juunil 1985 leppisid Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Prantsuse Vabariigi, Hollandi Kuningriigi ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi esindajad Luksemburgi väikelinnas Schengenis kokku, et nad kaotavad järk-järgult ühispiiridel kontrolli ja rakendavad isikute vaba liikumise põhimõtteid. 19. juunil 1990 allkirjastasid needsamad riigid koostöö täpsustamiseks Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni. Amsterdamis lepinguga integreeriti Schengeni koostöö Euroopa Liidu raamistikku, osaliselt esimese, osaliselt kolmanda samba alla. Schengeni koostöö ja õigusruum on järjest laienenud: Itaalia Vabariik ühines sellega 1990. aastal, Hispaania Kuningriik ja Portugali Vabariik 1991. aastal, Kreeka Vabariik 1992. aastal, Austria Vabariik 1995. aastal ning Taani Kuningriik, Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik 1996. aastal. Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik (edaspidi Ühendkuningriik)⁵ ei ole lepinguosalised, kuid nad võivad Amsterdamis lepingu protokolliga kohaselt osaleda koostöös mõne Schengeni *acquis*⁶ sätte või kõigi selle sätete osas, kui 13 lepinguosalist liikmesriiki ja huvitatud poole esindaja on nõukogus ühehäälselt selle poolt. Euroopa Liidu kontekstis võib ka Taani Kuningriik⁷ valida, kas ta rakendab uusi otsuseid, mis Schengeni *acquis* osas vastu võetakse. Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik⁸ on Schengeni

⁴ Stephan Stetter. Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs. Journal of European Public Policy 7:1, March 2000: 80–103, p. 80.

⁵ Schengeni *acquis* ga mitte seotud Ühendkuningriik ning Iirimaa võivad igal ajal taotleda osalemist mõningates või kõigis Schengeni valdkondades.

⁶ Schengeni *acquis* hõlmab Schengeni konventsiooni, Täidesaatva Komitee otsuseid, ühiseid käsiraamatuid, ühiseid konsulaarjuhiseid, Schengeni lepinguid, Schengeni *acquis* Euroopa Liitu integreerimise kohta käiva Euroopa Liidu lepingule ning Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokollid jt. akte.

⁷ Taani seisukoha kohta käiva Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll nr. 5 artikli 2 kohaselt ei ole Taanile siduv ega tema suhtes kohaldatav ükski Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotise säte, selle alusel võetud meede, rahvusvaheline leping ega ükski sellist sätet tõlgendav Euroopa Kohtu otsus. Taanil on endiselt samad õigused ja kohustused nagu teistel Schengeni lepingutele allakirjutanutel Schengeni *acquis* osade puhul, mille õiguslik alus on Euroopa Liidu lepingu VI jaotis.

⁸ Islandi Vabariigile ja Norra Kuningriigile on Schengeni *acquis* ga seotud sätted siduvad tulenevalt 19. detsembril 1996. aastal Luksemburgis allkirjastatud lepingust.

assotsieerunud liikmed, põhjuseks Põhjala Passiliit. Uute liikmesriikide jaoks on Schengeni õigusruumiga ühinemine kaheetapiline protsess.⁹

Loengutes kirjeldatakse ka õiguslase ja siseasjade koostöö vorme. Need väärivad tähelepanu seetõttu, et näitavad ilmekalt Euroopa Liidu raames justiits- ja siseküsimumustes toimuva koostöö võimalusi ja mitmekesisust ning kätkevad ka dubleerimise ja paljususe ohtu. Antakse ülevaade Euroopa Politseiameti Europol ja Euroopa õiguslase koostöö üksuse Eurojust tegevusest. Europol ja Eurojust on tänaseks Euroopa Liidu lepingu VI jaotisesse selgesõnaliselt (*expressis verbis*) sisse kirjutatud.

Kirjeldatakse ka toimivaid võrgustikke: kriminaalpreventsiooni võrgustik, justiitskoostöö võrgustik kriminaalasjades ning justiitskoostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades. Võrgustike kaudu vahetatakse informatsiooni ja kogemusi, korraldatakse seminare ja konverentse, toimub nõustamine ning muu taoline tegevus. Selliseid võrgustikke on veel, näiteks politseijuhtide rakkerühm ja politseikoolide võrk. Kõik need tegutsevad ühesugustel alustel ja nende põhi-eesmärk on tunda oma kolleege teistes liikmesriikides ning vahetada ja vahendada teadmisi. Siinkohal tekibki oht, et võrgustikke saab liiga palju ja need hakkavad üksteise tegevust dubleerima – näiteks ongi juba hāgustumas piir Eurojusti ja justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades vahel.

Oluline on ka informatsiooni võimalikult lai levik. Inimestele tuleb teada anda, et on loodud sellised infovahetuskanalid nagu justiitskoostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades ning justiitskoostöö võrgustik kriminaalasjades. Teadvustama peab sedagi, et nende võrgustike eesmärk on aidata inimesi piiriülestes õiguslastes küsimustes ning et on olemas internetileheküljed, kust leiab kiiresti vajalikku teavet.

Tutvustatakse Euroopa Liidu uut ühtset formulari – vahistamismäärust. Euroopa Liidus rakendus see 1. jaanuarist 2004, Eestis alates liitumisest. Seega on tegemist õigusaktiga, mis oli võrdselt uus nii n.-õ. vanade liikmesriikide kui ka viimati liitunute jaoks.

OLAF (Euroopa Pettustevastane Amet, loodi 1999. aasta juunis) on väga ruttu saavutanud edu konkreetsete pettuseskeemide lahtiharutamisel ning on leidnud ka aega ja ressursse oma tegevusest teavitamiseks. OLAF võib oma pädevuse piires uurimist ise läbi viia või siis üksnes koordineerida siseriiklike uurimisasutuste tegevust. OLAF on Euroopa prokurōri institutsiooni loomise tuline toetaja.

Teemas “Liitumislābirāākijast Euroopa Liidu liikmeks” tutvustab lektor esmajoones Euroopa Liiduga õigus- ja siseasjade koostöö peatükis (24. peatükk) toimunud läbirāākimisi. Läbirāākimiste kontekstis oli tegemist täiesti uue peatükiga. Spetsiifiliseks tegi liitumislābirāākimised ka see, et 24. peatüki valdkonda ei rakendata samal viisil nagu mõnda teist Euroopa Liidu poliitikat, näiteks põllumajandus- või regionaalpoliitikat. Selles tundlikus valdkonnas on pärsitud Euroopa Liidu institutsioonide pädevust ning liikmesriikidele on jäetud palju õigusi koostöö edendamiseks.

⁹ Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll nr 2 artikli 8 kohaselt peavad liituvad riigid Schengeni *acquis*’d ja selle raames rakendatavaid meetmeid liitumisel tingimusteta aktsepteerima.

Loengutes arutletakse ka Eesti Euroopa Liiduga liitumise mõju üle õiguslase ja siseasjade koostöö valdkonnale. Tänuväärne on muidugi juba koostöö ise – tähendab see ju ühistele probleemidele ühiste lahenduste leidmist. Positiivne on ka üldine liikumisvabaduse avardamise kontseptsioon vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal.

Negatiivse külje pealt võib esile tuua asjaolu, et isikute vaba liikumine tähendab ka õigusrikkujate vaba liikumist, mistõttu on vaja arendada siseriiklikku kontrollimehhanismi ja rakendada tasakaalustavaid meetmeid. Eestile, kus näiteks 2009. aasta esimese poolaasta seisuga oli pagulase staatus antud kümnele isikule, võib hakata muret tegema Euroopa Liidu varjupaigapoliitika, kui varjupaiga andmisel peaks sisse viidama koormuse jaotus. Arvestama peab ka võimalikke rassismi- ja ksenofoobiailminguid.

1. ÕIGUSALASE JA SISEASJADE KOOSTÖÖ ARENG EUROOPA LIIDUS

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Isikute vaba liikumisega Euroopa Liidus kaasnevad tihti probleemid, mille lahendamiseks ja ennetamiseks ongi loodud koostöö justiits- ja siseküsimumustes. Kui piirid liikmesriikide vahel kaotatakse ja majandus integreeritakse, rahvusvahelistub ka kuritegevus. Mitme kuritegevuse liigiga – uimastiäri, rahapesu, rahvusvaheline terrorism jne. – tõhusamaks võitlemiseks tuleb riikidel teha koostööd. Rahvusvaheline politseikoostöö ei ole uus fenomen. Esimest korda hakati korraldama politseiteenistuste vahel Euroopa tasandil koostööd 1898. aastal anarhismivastasel Rooma konverentsil, esialgu küll *ad hoc* alusel (s.o. kindlal otstarbel). Interpolile pandi alus 1923. aastal Viini rahvusvahelisel politseikonverentsil.¹⁰

Probleeme põhjustas Euroopa Liidu liikmesriikide õigusliku regulatsiooni erinevus. Suuri erinevusi on näiteks riikide kriminaalõiguses ja -menetluses ning mõningaid tegusid, mis ühes riigis on karistatavad, ei peeta teises riigis üldse kuritegudeks (näiteks erinevused Hollandi ja teiste riikide narkoseadustes; Eesti, Ühendkuningriigi ja Iirimaa on kriminaliseerinud juriidiliste isikute teatud konkurentsioiguse alased rikkumised, teised riigid aga mitte). Koostöö tsiviil-asjus aitab tagada siseturu tõrgeteta toimimise. Euroopa ühisturu tingimustes tekkis vajadus ka ühise rändepoliitika järele (hõlmab piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitikat), sest tänu piiride kaotamisele saavad varasemast lihtsamini liikuda nii Euroopa Liidu kui ka kolmandate riikide kodanikud.

Enne Maastrichti lepingut¹¹ oli koostöö õigus- ja siseküsimumustes Euroopa Ühenduse riikide vahel üsna korrapäratu. 1957. aastal allkirjastatud Euroopa Majandusühenduse asutamisle-

¹⁰ Johannes Peek. International Police Cooperation within justified political and juridical frameworks: five thesis on TREVI. – The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 201–207, lk. 201.

¹¹ Maastrichti leping on Euroopa Liidu leping, millele kirjutati alla 7.02.1992 Maastrichtis, jõustus 1.11.1993.

ping¹² ei sisaldanud justiits- ja siseküsimuste valdkonda kuuluvaid elemente. Euroopa Majandusühenduse leping sätestas küll ühenduse eesmärkide saavutamise vahendina loodava “siseturu, mida iseloomustab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise tõkete kaotamine liikmesriikide vahel” (artiklid 3c ja 8a), kuid justiits- ja siseküsimuste koostöö valdkonnas puudus ühtne institutsiooniline süsteem ning koostöö toimus väljaspool tavapärasest Euroopa Ühenduse raamistikku – valitsustevahelisena. Ka Euroopa Majandusühenduse lepingu artiklites 39–55 sätestatud isikute vaba liikumine oli piiratud – nii ei hõlmanud need sätted näiteks sisserännet kolmandatest riikidest, mida peeti riikide siseasjaks.¹³

Pariisis toimunud tippkohtumisel 1974. aastal tõstatati esmakordselt Euroopa Ühenduse tasandil võõrtööjõu küsimus, sest liikmesriigid pidasid vajalikuks omavahelisi konsultatsioone kolmandate riikide tööjõu kasutamise küsimustes.¹⁴ Alates 1975. aastast hakati Taani initsiatiivil Euroopa Ühenduse liikmete valitsuste koostöös looma Trevi (*Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*) töögrupe, mis tegelesid mitmete kuriteoliikide (terrorism, uimastiäri, relvaäri, organiseeritud kuritegevus) tõkestamise koordineerimisega. Töögruppide liikmed, vanemametnikud ja ministrid, kohtusid iga poole aasta tagant, kuid kokku võis kutsuda ka nn *interim*-kohtumisi (vahepealsed kohtumised).¹⁵ “Klubistumine” jätkus: 1984. aastal loodi terrorismi tõkestamiseks Berni Klubi, kuhu kuulusid Euroopa Ühenduse liikmesriikide ja Šveitsi esindajad, ning uimastiäri tõkestamiseks STAR-grupp (*Standige Arbeitsgruppe Rauschgift*), mis ühendas Saksamaa, Prantsusmaa, Hollandi, Austria, Taani, Šveitsi ja Luksemburgi esindajaid.¹⁶ Riikidevaheline koostöö ei hõlmanud esialgu sisserändega varjupaigaküsimusi, vaid keskendus kriminaalõigusalasale koostööle. Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament ei olnud muidugi rahul sellega, et olid koostööst kõrvale jäetud. 1984. aastal Fontainebleau’s toimunud Ülemkogu istungil sõnastati eesmärk: kaotada sisepiiride kontroll, et anda Euroopa majanduse arengule uut hoogu.¹⁷

1985. aastal algatas Euroopa Komisjon siseturuprogrammi,¹⁸ mis eeldas nelja vabaduse (kaupade, teenuste, isikute ning kapitali vaba liikumine) elluviimist 1992. aasta lõpuks. Vaba liikumise ellurakendamine nõudis aga tasakaalustavaid meetmeid, et ennetada siseturuga kaasneva võivaid negatiivseid mõjutusi. Sellelt põhjalt kasvas välja vajadus Euroopa Ühenduse raamistikus toimuva justiits- ja siseküsimuste koostöö järele. Lisaks kasvas 1980-ndate aastate teisel poolel rändesurve peamiselt Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, samuti Põhja-Aafrikast. Euroopa Liidu liikmesriigid soovisid luua kindlus-Euroopat.¹⁹ 1985. aasta märtsis esitas komisjon nõukogule teatise “Juhised ühenduse rändepoliitika kohta”. See oli esimene kord, mil mõisteid „Euroopa Ühendus” ja „rändepoliitika” koos ja ühises kontekstis kasutati.²⁰

¹² Euroopa Majandusühenduse asutamisleping (alates Maastrichti variandist Euroopa Ühenduse asutamisleping) kirjutati alla 25.03.1957 Roomas, jõustus 1.01.1958.

¹³ Stephan Stetter. *Op. cit.*, lk. 85.

¹⁴ Stephan Stetter. *Ibid.*

¹⁵ Johannes Peek. *Op. cit.*, lk. 201–202.

¹⁶ Virginie Guiraudon. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 8, June 2000: 251–272, lk. 254.

¹⁷ Stephan Stetter. *Op. cit.*, lk. 86.

¹⁸ 1985. aastal esitas lord Cockfield, tollane siseturu eest vastutav komisjoni liige, Valge raamatu, milles sisalduvate ettepanekute elluviimiseks tehti ühtse Euroopa aktiga Euroopa Majandusühenduse lepingus parandusi.

¹⁹ Stephan Stetter. *Op. cit.*, lk. 81.

²⁰ Stephan Stetter. *Op. cit.*, lk. 86.

1985. aastal otsustasid viis liikmesriiki omavahelist koostööd süvendada. Saksamaa Liitvabariigi, Prantsuse Vabariigi, Hollandi Kuningriigi, Belgia Kuningriigi ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi esindajad kirjutasid 14. juunil 1985 alla Schengeni lepingule.²¹ Leping nägi ette allakirjutanud riikide vaheliste sisepiiride kaotamise isikute liikumisel. Piiriületajate lauskontrollimine asendati visuaalse ja pistelise kontrolliga. Samuti nähti ette uimastikaubanduse, rahvusvahelise kuritegevuse ja ebaseadusliku sissepääsu ehk illegaalse immigratsiooni vastase võitluse alase koostöö süvendamist liikmesriikide politsei- ja tollikoostöö edendamise kaudu. Lepingus sisaldasid ka edasise koostöö pikaajalised eesmärgid – poliitika ühtlustamine viisade, tulirelvade, reisijate hotellides registreerimise ja muu taolise suhtes.

Need olid üksnes üldised koostöövaldkonnad. Tegelikud suunised, kuidas koostöö nimetatud valdkondades hakkab välja nägema, sätestati 19. juunil 1990 allkirjastatud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga.²² Konventsioonis sisaldasid uued koostöövaldkonnad: õigus jälgida ja jälitada kurjategijaid teisel pool riigipiiri, varjupaigapoliitika ning ebaseadusliku sissepääsu tõkestamine, ühine arvutisüsteem isikuandmete vahetamiseks. Nüüdseks on konventsiooniga ühinenud kõik Euroopa Liidu liikmesriigid peale Ühendkuningriigi ja Iirimaa. Kahel viimasel on endiselt õigus nimetatud normistikus kindlaks määratud koostööst kõrvale jääda. Teisalt on neil soovi korral õigus osaleda selles koostöös kas täielikult või osaliselt.²³ Norral ja Islandil on assotsieerunud liikme staatus (põhjuseks Põhjala Passiliit).²⁴

1986. aastal loodi nõukogu initsiatiivil valitsustevaheline kõrgetasemeline sissepääsu- ja varjupaigaküsimustega tegelev *ad hoc* töörühm. Komisjon võis selle töörühma töös osaleda vaatljana. 1988. aastal loodi *ad hoc* töörühma algatusel Rhodose rühm (moodustati Rhodosel toimunud Ülemkogu istungil) rändepoliitika koordinaatoritest,²⁵ kes valmistasid ette selle

²¹ Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.09.2000, lk. 13–18.

²² Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.09.2000, lk. 19–62.

²³ Council Decision of 28 June 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the establishment of rights and obligations between Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the one hand, and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway, on the other, in areas of the Schengen *acquis* which apply to these States (2000/29/EC). OJ L 15, 20.01.2000, lk. 1–7.

Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis* (2000/365/EC). OJ L 131, 1.06.2000, p. 43–47. Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis* (2002/192/EC). OJ L 64, 7.03.2002, lk. 20–23.

²⁴ Council Decision of 17 May 1999 on certain arrangements for the application of the Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the association of those two States with the implementation, application and development of the Schengen *acquis* (1999/438/EC). OJ L 176, 10.07.1999, lk. 31–33.

Council Decision of 17 May 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen *acquis* (1999/439/EC). OJ L 176, 10.07.1999, lk. 35–62.

Council Decision of 1 December 2000 on the application of the Schengen *acquis* in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway (2000/777/EC). OJ L 15, 20.01.2000, lk. 24–28.

²⁵ Rhodose grupp on tänase artikli 36 komitee (moodustatud Euroopa Liidu lepingu artikli 36 alusel) eelkäija.

valdkonna prioriteetsete tegevuste nimekirja – Palma dokumendi,²⁶ kuid suured edusammud rändepoliitika ühtlustamisel jäid tegemata. Samas kinnitas Schengeni lepingu sõlmimine ja rakendamine ning Dublini konventsiooni²⁷ vastuvõtmine, et enamik liikmesriikidest olid valmis koostöö institueerima.

Uus ajajärk algas 1. novembril 1993. aastal, mil jõustus Euroopa Liidu leping ehk Maastrichti leping. Justiits- ja siseküsimused said Euroopa Liidu tegevusvaldkonnaks 7. veebruaril 1992 vastu võetud Euroopa Liidu lepingu VI jaotisega “Sätted koostöö kohta justiits- ja siseküsimuste valdkonnas” (tuntud ka kui kolmas samm). Lepingus artiklis K.1 on toodud nimekirja liikmesriikide ühise huvi alla jäävatest valdkondadest. Nimekirjast on välja jäänud mitmed valdkonnad, mida tavaliselt mõistetakse justiits- ja siseküsimuste ainesena. Nende valdkondadega tegelevad Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Euroopa Nõukogu ja teised rahvusvahelised organisatsioonid. Euroopa Nõukogu tegeleb näiteks vanglate olukorra analüüsiga Piinamaise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee kaudu.

Justiits- ja siseküsimuste koostöövaldkonda kuuluvaid teemasid on Maastrichti lepingu artiklis K.1 loetletud 9, see nimistu on ammendav:

- varjupaigapoliitika;
- piirikontroll;
- sisserändepoliitika ja poliitika kolmandate riikide kodanike suhtes;
- narkomaaniavastane võitlus;
- pettusevastane võitlus;
- õiguslane koostöö kriminaalasjades;
- õiguslane koostöö tsiviilasjades;
- tollikoostöö;
- politseikoostöö.

On ka väidetud, et artiklis K.1 toodud loetelu ei sisalda kõiki valdkondi, mida tavaliselt peetakse õigus- ja siseasjadeks. Viidatakse näiteks sellele, et Euroopa Liidu õigus- ja siseasjade valdkonnas ei ole käsitletud kohtunike nimetamise põhimõtteid ega avalike teenistujate õigusi ja kohustusi.²⁸

Edasiminekest hoolimata langes Maastrichti lepingu raames tehtud koostöö tihti kriitika alla, eelkõige seoses otsuste vastuvõtmise menetlusega (ühehäälsusnõue nõukogus, art K.4 (3)), õigusliku siduvuse ning Euroopa Kohtu tõlgendamisõiguse puudumisega, samuti seoses Euroopa Parlamendi vähese rolliga (konsultatsiooniprotseduur). Vastuvõetud konventsioonide rakendamise puhul sai probleemiks nende ratifitseerimise aeg (näiteks kulus Dublini konventsiooni allakirjutamisest jõustumiseni 7 aastat, Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni puhul 5 aastat). Esimese samba alal tehti ainult osalist viisapoliitikaalast koostööd (Euroopa

²⁶ Roger Zetter, David Griffiths *etc.* An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990–2000. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, June 2003, lk. 10. Available: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf>, 16 November 2003.

²⁷ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention). OJ C 254, 19.08.1997, lk. 1–12.

²⁸ Peter-Christian Müller-Graff. The legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty. – The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 21–36, lk. 22.

Ühenduse asutamislepingu artikli 100c alusel), muus osas oli koostöö valitsustevaheline (toimus kolmanda samba raames). Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohast koostööd ei saanud pidada eriti edukaks, sest selle eesmärgid ei olnud selgelt sõnastatud ning puudus ka ajakava üldise eesmärgi saavutamiseks. Peale selle on kolmanda samba õigusaktid nõrga mõjujõuga (enamasti nn leebe ehk soovituslik õigus, ingl k *soft law*) ja vähesiduvad.

Euroopa Ülemkogu Amsterdami kohtumisel 16.–17. juunil 1997 võeti vastu Amsterdami leping. Lepingule kirjutasid alla 15 liikmesriigi välisministrid 2. oktoobril 1997, leping jõustus 1. mail 1999 pärast kõigi liikmesriikide poolset lepingu ratifitseerimist kooskõlas oma riigi põhiseadusest tulenevate nõuetega. Amsterdami lepinguga viidi osa justiits- ja siseküsimusi kolmanda samba valdkonnast esimese samba alla, millega seoses jäid Euroopa Liidu lepingu VI jaotisesse vaid politseikoostööga ja õiguslase koostööga kriminaalasjades seotud sätted (lepingu artiklid 29–42). Esimese samba alla loodi Euroopa Ühenduse asutamislepingusse uus jaotis “Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika” (lepingu artiklid 61–69). Seega viidi Amsterdami lepinguga osa küsimusi, mida Euroopa Liidu institutsioonilises raamistikus oli varem lahendatud valitsustevahelise koostöö meetodi kohaselt, ühenduse meetodi alla ehk toimus ühenduse pädevusse üleviimine. Kuna selline üleviimine ei saa toimuda üleöö, vaid järk-järgult, siis anti Euroopa Liidu Nõukogule vajalike meetmete vastuvõtmiseks aega viis aastat, arvates Amsterdami lepingu jõustumisest.

Nice’i (itaalia k *Nizza*) Ülemkogu, mis toimus 7.–10. detsembrini 2000, oli ühtlasi 14. veebruaril 2000 alanud valitsustevahelise konverentsi lõppüritus, kus leidsid lahenduse konverentsi jooksul käsitletud küsimused. Konverentsi põhiteemad olid komisjoni suuruse ja koosseisu muutmine, nõukogu häälte ümberarvestamine, kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise laiendamine ning nimetatuga otseselt seonduvad küsimused, nagu Euroopa Parlamendi ja kohtute reformimine jne. Feira tippkohtumisel (19.–20. juunil 2000) lisati konverentsi päevakorda tihedama koostöö küsimus.

Kokkulepete tulemusena sündis järjekordne Euroopa Liidu alusleping, millele kirjutati alla 26. veebruaril 2001. Nice’i leping jõustus 1. veebruaril 2003. aastal. Pearõhk selles on institutsioonide struktuuri ja toimimist puudutavatel lepingumuudatustel, justiits- ja siseküsimuste osas on muudatus Euroopa Liidu lepingu VI jaotise all (“Sätted politseikoostöö ja õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades”): koostöövormina on sätestatud Eurojusti üksuse tegevus, artikli 31 asemel on uus ning artikkel 40 on asendatud artiklitega 40, 40a ja 40b.

Eespool kirjeldatud õiguslase ja siseasjade koostöö valdkonna arengut Euroopa Liidus on kujutatud tahvlil 1.1.

Õigusalase ja siseasjade koostöö versta-postid Euroopa Liidus

- 1958 – Euroopa Majandusühenduse asutamisleping
- 1975 – Trevi töögrupid, “klubistumine”
- 1985 – Siseturu programm
- 1985 – Schengeni leping
- 1993 – Maastrichti leping
- 1999 – Amsterdami leping
- 2003 – Nice’i leping

Tahvel 1.1. Õigusalase ja siseasjade koostöö versta-postid Euroopa Liidus.²⁹

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu projektis³⁰ on õigusalase ja siseasjade koostöö valdkond koondatud III osa “Liidu poliitika ja toimimine” III jaotise “Sisepoliitika ja meetmed” IV peatükki “Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala” (1. jagu “Üldsätted”, 2. jagu “Piirikontrolli-, varjupaiga- ja siserändepoliitika”, 3. jagu “Õigusalane koostöö tsiviilasjades”, 4. jagu “Õigusalane koostöö kriminaalasjades”, 5. jagu “Politseikoostöö”).

²⁹ Joonisel on lepingu juurde märgitud jõustumisaasta.

³⁰ Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eestikeelne tõlge. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.elis.ee/printings.asp?action=20&what=0&gr=EUROOPA%20LIIT%20JA%20EUROINTEGRATSIOON&type=0>, 16. augustil 2004.

2. AMSTERDAMI LEPINGU JÄRGSED MUUDATUSED

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

2.1. Amsterdami lepingu jõustumisest

Pärast Amsterdami lepingu jõustumist jäid valitsustevahelisteks küsimusteks kolmanda samba raamesse vaid politsei- ja tollikoostöö, rassismivastane võitlus ning õiguslane koostöö kriminaalasjades, ülejäänud küsimused läksid pärast viieaastast üleminekuperioodi (s.o. hiljemalt 1. mail 2004) Euroopa Komisjoni kompetentsi (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 61). Mõne meetme võtmise tähtaega ei ole aga kindlaks määratud (näiteks pikaajaliste viisade ja elamislubade väljastamise tingimused, liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamine pagulaste vastuvõtmisel ja selle tagajärgede kandmisel). Kolmanda samba küsimused jäävad valitsustevahelise koostöö raamesse, kus Euroopa Komisjoni roll on piiratud. Kolmandas sambas vastu võetavad õigusaktid erinevad esimese samba omadest – enamjaolt on need soovitava loomuga.

Esimesse sambasse ülemineku perioodil kehtisid kergendavad tingimused:

- konsensuse alusel otsuste tegemine kehtis veel viie aasta jooksul, arvates lepingu jõustumisest, senikaua võttis nõukogu meetmeid ühehäälselt pärast konsulteerimist parlamendiga;
- viie aasta jooksul pärast lepingu jõustumist oli algatusõigus rööpselt nii liikmesriigil kui komisjonil, pärast seda on komisjoni initsiatiivi monopol.

Klassikaline konsultatsioonimenetlus rakendus kohe sellele viisapoliitika osale, mis oli juba varem ühenduse õiguse osa vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu endisele artiklile 100c.

Seega kindlustasid liikmesriigid endale tagala esimesse sambasse üleviidu asjus – viie aasta jooksul oli neil endiselt initsiatiivi- ja vetoõigus. Kolmanda samba asjus on edasimineku üldiselt aeglane, sest liikmesriigid ei taha loobuda oma iseotsustusõigusest. Amsterdami lepingu jõustumisega on olukord siiski paranenud, sest Euroopa Komisjonile on antud teatud küsimustes initsiatiiviõigus, nõukogu ei võta enam kõiki otsuseid vastu ühehäälselt, on võimalik võtta paindlikke meetmeid tihedama koostöö raames ja on täiendatud Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni.³¹

Varem võis prognoosida, et kolmandat sammast ei ole kavas ka tulevikus suurendada ning eesmärgiks on kahesambaline Euroopa Liit. Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu rakendamisega võib aga sambaline ülesehitus tulevikus üldse kaduda.

³¹ Julia Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Avaliku halduse alused. Sisekaitseakadeemia. Tallinn, 1999, lk 179–180.

Amsterdami lepinguga võeti lisaks uutele artiklitele vastu terve rida protokolle, milles mõnele riigile – Ühendkuningriik, Iirimaa ja Taani – sätestati ka erandid ehk osavõtu reservatsioonid.

Valitsustevahelisel konverentsil otsustati Amsterdami lepinguga integreerida Schengeni koostöö. Enne Amsterdami lepingut Euroopa Liidu sammastest eraldi seisvaist Schengeni lepinguist toodi osa Euroopa Liidu esimesse sambasse, osa kolmandasse sambasse.³² Nõukogu meetmed, mis asendavad Schengeni konventsiooni sätteid ühispiiridel, peavad olema vähemalt samal tasemel kui varasemad Schengeni sätted ning tagama ühispiiride kontrolli kaotamisel kaitse ning julgeoleku.

Kolmandasse sambasse toodud Schengeni sätete puhul ei toimu nii tihedat integratsiooni kui esimese sambasse toodud sätete valdkonnas. Taanile ei ole siduvad need Schengeni osad, mis toodi Euroopa Ühenduse asutamislepingusse, ning Taani osaleb Schengenis vaid kolmanda samba raames. Schengeni lepingust rääkides kasutatakse ingliskeelseid mõisteid *drop in* ja *opt out*. Schengeni *acquis* toodi Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu reeglite ning Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla, seega *drop in*, kuid Ühendkuningriik ja Iirimaa kui saareriigid ning Taani sisepoliitilistel põhjustel jäid sellest (valdavalt) välja, seega *opt out*.³³ Siinjuures tuleb märkida, et Ühendkuningriik ja Iirimaa kindlustasid endale *drop in* võimaluse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 11 lõike 3 kaudu – privileeg, mida Taani kohta käivas protokollis kirjas ei ole.³⁴

Amsterdami lepingu jõustumisega kaasnenud olulisemad muudatused on toodud tahvil 2.1.

<i>Amsterdami leping</i>	
•	Euroopa Liidu lepingu VI jaotise artiklid 29–42 (III sammas)
-	Politsei- ja tollikoostöö, õigusalane koostöö kriminaalasjades, rassismivastane võitlus
•	Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotise artiklid 61–69 (I sammas)
-	Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika
•	Integreeriti Schengeni koostöö

Tahvel 2.1. Euroopa Liidu õigusalase ja siseasjade koostöö sätted Amsterdami lepingus.

2.2. Kolmanda samba valdkond

Amsterdami lepinguga jäävad kolmanda samba valdkonda politsei- ja tollikoostöö, õigusalane koostöö kriminaalasjades ning rassismivastane võitlus. Politsei- ja õiguskooostöö eesmärk on pakkuda kodanikele maksimaalset julgeolekut. See eesmärk saavutatakse õigust rakendavate ametkondade tihedama koostööga nii vahetult kui ka Euroopa Politseiameti (Europol) kaudu, samuti liikmesriikide koostööga ning vajaduse korral kriminaalõigusnormide ühtlustamisega (Euroopa Liidu lepingu artikkel 29).

³² Euroopa Liidu lepingu protokoll nr. 2 ja Amsterdami lepingu deklaratsioon nr. 15.

³³ Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk. 177.

³⁴ Vt Amsterdami lepinguga Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll (nr. 4) Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta ja protokoll (nr. 5) Taani seisukoha kohta.

Koostöö põhikontseptsioon on üksteise teavitamine ja omavaheline konsulteerimine. Kolmanda samba koostöö peamine organ on nõukogu, kus liikmesriigid konsulteerivad oma tegevuse koordineerimise eesmärgil. Nõukogus käivad koos liikmesriikide justiits- ja siseministrid. Amsterdamis lepinguga uuendati kolmandas sambas vastu võetavaid õigusakte. Nõukogu võib:³⁵

- võtta vastu ühiseid seisukohti;
- võtta vastu raamotsuseid;
- võtta vastu muid otsuseid;
- kehtestada konventsioone.

Siinkohal on ära toodud Julia Laffranque'i selgitus nende õigusaktide seisundi kohta. Selgitusest järeldub, et kolmanda samba "juriidiline positsioon" on väga nõrk. Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklile 34 võib nõukogu liikmesriigi või Euroopa Komisjoni algatusel:

- Võtta vastu ühiseid seisukohti – ei ole selge, milline on nende õiguslik iseloom. Liikmesriigid ei ole otsustanud, kas need on õiguslikult siduvad või mitte. Eeldatakse ja soovatakse, et need seda ei oleks. Enamasti sisaldab ühine seisukoht ise juba märget, et ei ole õiguslikult siduv. Ent liikmesriigid kaitsevad oma ühiseid seisukohti rahvusvahelisel tasandil (lepingu artikkel 37).
- Võtta vastu raamotsuseid liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks. Antud juhul on selge, et raamotsused on saavutatavat tulemust silmas pidades liikmesriikidele siduvad, kuid jätavad igale riigile vabaduse valida vorm ja meetodid (meenutavad direktiive). Igaüks ei ole need vahetult kohaldatavad.
- Võtta vastu muid eesmärkidega kooskõlas olevaid siduvaid otsuseid, välja arvatud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks mõeldud otsused, millel samuti puudub vahetu kohaldatavus. Nõukogu võib aga võtta nende otsuste rakendusmeetmeid.
- Kehtestada konventsioone, mis võivad olla õiguslikult siduvad ja sisaldada märget Euroopa Kohtu pädevuse kohta vaidluste lahendamisel, seda aga loomulikult alles pärast ratifitseerimist, kujutavad need ju endast rahvusvahelist õigust.

Kolmanda samba raames on ära toodud ühismeetmed (nende õiguslik siduvus on samuti ebaselge, kuid need on siiski rangelt soovitatavad) politseikoostöö valdkonnas (Euroopa Liidu lepingu artikkel 30) ja kriminaalasjades (artikkel 31).³⁶

Kolmanda samba raamistikus vastu võetud õigusaktid peavad olema vastavuses Euroopa Ühenduse õigusega. Sellele järeldusele annab alust Euroopa Liidu lepingu artikkel 29, mis algab sõnadega "Ilma et see piiraks Euroopa Ühenduse volitusi..."

Amsterdamis lepinguga laiendati Euroopa Kohtu pädevust, kuid see on ikkagi piiratud. Euroopa Liidu lepingu artikkel 35 sätestab küll eelotsuse taotlemise võimaluse Euroopa Kohtult, kuid see ei sobi kokku Euroopa Kohtu eelotsuse väljakujunenud süsteemi ja tingimustega lepingu artikli 234 alusel, sest annab liikmesriigile ja tema kohtutele liiga suure diskretsiooni. Pealegi ei ole Euroopa Kohtu pädevuses läbi vaadata liikmesriigis avaliku korra säilitamiseks

³⁵ Maastrichti lepingu kohaselt võis nõukogu kolmanda samba koostöö raames vastu võtta ühiseid seisukohti ning sobivat vormi ja menetlust kasutades edendada igasugust liidu eesmärkide saavutamisele suunatud koostööd, ühismeetmeid, nende rakendusmeetmeid ning koostada konventsioone (Euroopa Liidu lepingu artikkel K.3). Vastavalt Euroopa Liidu üldisele läbirääkimiste positsioonile (26.03.1998; CONF-EE 2/98, p. 7) on Euroopa Liidu *acquis* osaks muuhulgas "ühistegevused, ühised seisukohad, konventsioonid, resolutsioonid, avaldused ja muud aktid, mis on vastu võetud justiits- ja siseküsimuste raamistikus".

³⁶ Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk. 178–179.

tehtud politseioperatsioonide proportsionaalsust. Kohus võib siiski lahendada õigusaktide tõlgendamisega seotud vaidlusi liikmesriikide vahel ning konventsioonide tõlgendamisega seotud vaidlusi liikmesriikide ja komisjoni vahel. Europoli üle aga puudub Euroopa Kohtul kontroll täielikult.³⁷

Koostööks õigus- ja siseasjades on asutatud veel üks lepingujärgne institutsioon – kõrgematest ametnikest koosnev kooskõlastuskomitee (Euroopa Liidu lepingu artikkel 36). Peale kooskõlastamiste on selle komitee ülesanne nõukogule arvamusi esitada ja nõukogu arutelusid ette valmistada.

Ühismeetmed politseikoostöö valdkonnas (lepingu artikli 30 lõige 1):

- 1) õiguskaitseorganite operatiivkoostöö kuritegude ennetamisel, avastamisel ja uurimisel;
- 2) asjakohaste andmete töötlemine, analüüs ja vahetus, kahtlastest äritehingutest teatamine (järgides seejuures andmekaitseõudeid);
- 3) ühisalgatused ning koostöö ametnike välja- ja täiendusõppeks ning kogemuste vahetamiseks;
- 4) organiseeritud kuritegevuse raskete liikide menetlemisel kasutatavate uurimismeetodite ühishindamine.

Euroopa Politseiamet (Europol) on Euroopa kriminaaljälitusorgan, mille tegevuse eesmärgid on liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste töö tõhustamine ning koostöö parandamine terrorismi, ebaseadusliku narkokaubanduse ja rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse teiste raskete liikide ennetamisel ja nende vastu võitlemisel. Europoli tegevuse eesmärgid on sõnastatud Europoli konventsiooni artiklis 2.³⁸

Juba Europoli algusest peale on vaieldud selle üle, kas Europol ise tohib uurimist läbi viia. Sellele küsimusele ei leia vastust ka Amsterdami lepingust, mistõttu Europolile jäävad seni peamiselt koordineerivad ülesanded.³⁹

Õigusalane koostöö kriminaalasjades peab hõlbustama ja kiirendama ministeeriumide, kohtute või muude pädevate asutuste vahelist koostööd kriminaalasjade menetlemisel ning otsuste täitmisel. Koostöö peab hõlbustama ka isikute väljaandmist, eeskirjade kooskõlastamist ja kohtualluvuskonfliktide ärahoidmist. Kavas on võtta järk-järgult meetmeid miinimumnormide kehtestamiseks kuriteokoosseisu tunnuste ja karistuste suhtes organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja ebaseadusliku uimastikaubanduse vallas (lepingu artikkel 31).

Kolmanda samba raames tehtaval koostööl on kaks piiravat tingimust.

1. Nõukogu sätestab tingimused ja piirangud pädevate asutuste tegevusulatusel mõne teise liikmesriigi territooriumil, kusjuures oma toimingute puhul tuleb olla ühenduses teise riigi pädevate asutustega ning nendega kokku leppida (lepingu artikkel 32).
2. Koostöö Euroopa Liidu lepingu VI jaotise raames ei mõjuta avaliku korra säilitamiseks ja sisejulgeoleku tagamiseks võetud kohustuste täitmist (lepingu artikkel 33).

³⁷ Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk. 179.

³⁸ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27.11.1995, lk. 1–32.

³⁹ Ekkehard Pabsch. Euroopa integratsioon. Tartu Ülikooli Majandusteaduskond. Tartu, 1999, lk. 61.

Nice'i lepinguga täiendati mõningaid Euroopa Liidu lepingu VI jaotise sätteid. Jaotises on nüüd välja toodud koostöö Eurojusti kaudu (art. 29 lg. 2 p. 2 ja art. 31 lg. 1 p. a) ning sätestatud, kuidas nõukogu aitab kaasa selle koostööüksuse tööle (art. 31 lg. 2 p. a–c). Eurojust on Euroopa Liidu prokuröre, kohtunike, magistraate ja pädevaid politseiametnike ühendav üksus, mille ülesanded ja muud tegevuse alused on kirjas nõukogu 6. märtsi 2002. aasta otsuses nr. 2002/187/JHA.⁴⁰ Endine Euroopa Liidu lepingu artikkel 40 on asendatud artiklitega 40, 40a ja 40b tõhustatud koostöö kohta, mis toimivad koosmõjus VII jaotisega "Sätted tõhustatud koostöö kohta". Selline paindlikkuse põhimõte lubab Euroopa Liidu teise ja kolmanda samba raames osal liikmesriikidel teatud tingimustel otsustada, et nad tegutsevad tõhusama ja tihedama koostöö raames, kui seda soovivad ülejäänud liikmesriigid.

2.3. Esimesse sambasse üle viidud õigus- ja siseasjade valdkond

Pärast Amsterdami lepingu jõustumist läksid mitmed kolmanda samba valdkonnad – sisserände-, varjupaiga-, piirikontrolli- ja õiguslase koostöö küsimused tsiviilasjades – viie aasta jooksul üle esimesse sambasse. Ühest sambast teise üleviimine tähendab Euroopa Komisjoni pädevust, enamhääletuse kasutamise võimalust ja õiguslikult siduvaid akte. Seega kehtivad neis valdkondades esimese samba õigusaktid:

- määrus;
- direktiiv;
- otsus;
- soovitus;
- deklaratsioon.

Esimese samba õigusakte on võrreldud tabelis 2.1.

Liikmesriikide seaduste ühtlustamise põhiline vahend on direktiiv. Vastavalt direktiivile tuleb muuta siseriiklikku õigust. Määruse eesmärk on eelkõige ühtlustada õigus ühtseks Euroopa õiguseks, direktiivi eesmärk on lähendada liikmesriikide õigusi.⁴¹ Määrust siseriiklikusse õigusesse ümber kirjutada ei tohi, see eiraks *acquis communautaire*'i, mille säilitamine ja arendamine on põhistatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 (viies taane).

Nagu võrdlustabelist nähtub, iseloomustavad määrust vahetu kohaldatavus ja otsene mõju. Pärast määruse vastuvõtmist muutub see kohe liikmesriikidele kohaldatavaks. Direktiivi vahetu kohaldatavus on võimalik teatud kuupäevast. Vahetu kohaldatavus tähendab, et aktist tulevalt on võimalik nõuda oma õiguste ja kohustuste täitmist ka siseriiklikus kohtus kolmandalt isikult. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249 räägib vaid määrusest, kuid kohtupraktikast tulenevalt võib väita, et kõik sekundaarsed aktid on vahetult kohaldatavad. Vahetu kohaldatavus ei tähenda veel otsest mõju, akt ei pea looma kohe õigusi ja kohustusi, mille täitmist saaks nõuda kohtus. Mõju jaoks tuleb vaadelda eraldi artikleid, alalõike, lauseid, mida iseloomustatakse otsese mõju seisukohalt (näiteks on otsene mõju Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 25).

⁴⁰ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA). OJ L 63, 6.03.2002, lk. 1–13.

⁴¹ Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk 71.

Tabel 2.1

Euroopa Liidu esimese samba õigusaktide võrdlus

<i>EL õigusakt, EÜ asutamislepingu art. 249 lg 1</i>	<i>Adressaat</i>	<i>Siduvus</i>	<i>Jõustumine</i>
Määrus (ingl. k. <i>regulation</i>)	- üldine, - kõik liikmesriigid, - suunatud määrata hulgale isikutele	- kohustusliku jõuga kõigis oma osades, - vahetult kehtiv	- kohe rakendatav, - kuulub avaldamisele ametlikus väljaandes, - võib olla ära toodud jõustumiskuu-päev, muidu 20. päeval pärast avaldamist (EÜ asutamislepingu art. 254 lg. 1)
Direktiiv (ingl. k. <i>directive</i>)	- liikmesriigid (võib olla ka ainult üks liikmesriik, aga mitte üksikisik), - kohustusliku jõuga	- kohustuslik direktiivis kirjas oleva eesmärgi osas, - vorm ja meetod vaba, siduv üksnes eesmärgi suhtes, - vertikaalselt vahetult kohaldatav ⁴² vaid erandkorras ⁴³	2 etappi: 1) alates direktiivi avaldamisest (täpsustatud kuupäeval või 20. päeval pärast avaldamist) või kättesaadavaks tegemisest 2) tegelik jõustumine (pärast eesmärgi saavutamiseks ettenähtud aja möödumist)
Otsus - üldine - individuaalne (ingl. k. <i>decision</i>)	- liikmesriigid, - võib olla suunatud ka füüsilisele ja juriidilisele isikule, - kohustuslik kõigile, kellele suunatud	- kohustuslik kõigis osades	Kohe teatavakstegemisel või on seotud avaldamisega (täpsustatud kuupäeval või 20. päeval pärast avaldamist)
Soovitus (ingl. k. <i>recommendation</i>)	Ei oma siduvat jõudu, soovitus annab institutsioon oma initsiatiivil, näiteks Euroopa Parlamendi soovitusel. Soovitusel väljendavad liikmesriikidele või üksikisikutele EL-i institutsioonide vaateid käsitletava probleemi kohta		
Arvamus (ingl. k. <i>opinion</i>)	Ei oma siduvat jõudu, tehakse väljastpoolt tuleva initsiatiivi korral, näiteks Euroopa Kohtu arvamusel. Arvamusel väljendavad liikmesriikidele või üksikisikutele EL-i institutsioonide vaateid käsitletava		

Jaotise artiklid 66 ja 67 annavad menetluse alused viieaastase üleminekuajaperioodi vältel.

Uue Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotise vallas on Euroopa Liidul liikmesriikide esindamisõigus – lepingute osas peab läbirääkimisi Euroopa Komisjon liikmesriikide kaasabil. Erandiks on siin Soome nõudmisel sisse viidud muudatus, mis puudutab välispiiride valvet – siin säilivad liikmesriikidel õigused ise läbi rääkida.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotise “Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika” artikkel 62 käsitleb viisapoliitikaga ja välispiiride üle-

⁴² See tähendab, et on kohaldatav ainult suhtes riik–kodanik.

⁴³ Erandkorras on direktiiv vahetult kohaldatav, juhul kui: 1) liikmesriik ei ole seda tähtaegselt üle võtnud; 2) direktiiv on sisult piisavalt selge ja tingimusteta; 3) direktiiv annab liikmesriigi kodanikele õigusi.

tamisega seotud meetmeid. Asutamislepingu artikkel 63 esitab varjupaiga- ja sisse- ja väljastamise poliitikat käsitlevad sätted. Artikli 64 lõige 1 kinnitab erandi: IV jaotis ei mõjuta nende kohustuste täitmist, mis on liikmesriikidel avaliku korra säilitamiseks ja sisejulgeoleku tagamiseks. Artikli 64 lõige 2 sätestab ajutiste meetmete võtmise, juhul kui kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool tingib hädaolukorra. Uus jaotis sätestab ka õigusosalase koostöö tsiviilasjus, hõlmates kohtu- ja kohtuväliste dokumentide piiriülese kättetoimetamise süsteemi, koostööd tõendite kogumisel, otsuste vastastikust tunnustamist ja täitmist ning eeskirjade kokkusobivuse edendamist (asutamislepingu art. 65).

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 68 sätestab Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni. See säte laiendab Euroopa Kohtu rolli, võrreldes varasemate justiits- ja sisejulgeoleku valdkonda reguleerinud sätetega, kuid samas piirab seda, võrreldes Euroopa Kohtu rolliga Euroopa Liidu teistes poliitikates. Ainult riigi kõrgem kohus saab taotleda Euroopa Kohtult Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 234 sätestatud eelotsust. Veelgi enam, Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 68 lõige 2 piirab Euroopa Kohtu pädevust veelgi – Euroopa Kohtul ei ole jurisdiktsiooni otsuste ja meetmete osas, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsega. Asutamislepingu artikli 68 lõige 3 annab nõukogule, komisjonile ja liikmesriigile õiguse taotleda Euroopa Kohtult otsust õigusaktide tõlgenduse kohta, kuid sellist kohtu otsust ei kohaldata liikmesriikide kohtute jõustunud otsuste suhtes.

Viisa-, varjupaiga-, sisse- ja väljastamise- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika jaotise kohta on Amsterdami lepingule lisatud ka protokollid (näiteks on Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele varjupaiga andmise kohta) ja deklaratsioonid (näiteks deklaratsioon Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele varjupaiga andmise protokolliga). Eespool vaadeldud jaotise sätted ei kehti Ühendkuningriigi ega Iirimaa suhtes. Nimetatud riigid ei osale meetmete võtmisel (protokoll (nr. 4) Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta). Nii on protokoll (nr. 3) kohaselt Ühendkuningriigil, vaatamata Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 14, õigus kehtestada oma piiridel teiste liikmesriikidega teatavat kontrolli Ühendkuningriiki sisenemisel, selleks et kontrollida Euroopa majanduspiirkonna kodanike ja nende kolmandast riigist pärit samade õigustega pereliikmete sisenemist ning otsustada, kas anda kolmandate riikide isikutele luba või mitte. Ka Taani ei osale selle jaotise koostöös ning talle ei ole jaotise sätted siduvad (protokoll (nr. 5) Taani seisukoha kohta).

Nice'i lepinguga lisati jaotise artikli 67 lõikesse 5, millal kasutatakse artiklis 251 ettenähtud menetlust varjupaiga- ja tsiviilkoostööasjade meetmete võtmisel.

3. ÕIGUSALASE JA SISEASJADE KOOSTÖÖ EESMÄRK EUROOPA LIIDUS

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Õiguslase ja siseasjade koostöö eesmärk Euroopa Liidus on “säilitada ja arendada liitu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alana, kus isikute vaba liikumine on tagatud üheskoos nii välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega kui ka kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega” (Euroopa Liidu lepingu artikli 2 neljas taane).

Iga Euroopa Liidu põhilepinguga ning seda muutva ja täiendava lepinguga on ehitatud monument, s.t. igas Euroopa Liidu esmase õiguse allikaks olevas lepingus saab välja tuua seda iseloomustava ja jäädvustava saavutuse. Kui Maastrichti lepingu suur saavutus oli Euroopa Liidu ning majandus- ja rahaliidu loomine ning Nice'i lepingu väärtuseks võib pidada Euroopa Liidu laienemise institutsioonilise reformi aluste loomist, siis Amsterdamis lepinguga sisse viidud uuendustest on kindlasti üks olulisemaid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine, seda mitmete autorite hinnangul.⁴⁴ Nimetatud ala on mainitud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 (neljas taane, Euroopa Liidu eesmärgid), artiklis 29 (seos esimese ja kolmanda samba vahel) ning ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punktis d (ühenduse eesmärkide saavutamise vahendina – meetmed, mis käsitlevad isikute sissesõitu ja liikumist vastavalt IV jaotise sätetele) ja IV jaotises (artikkel 61). Oluline on märkida, et õigus- ja siseasjade koostöö arendamine eesmärgina on nüüd selgelt sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2. Valdkonna tähtsustamisele osundab ka selle osaline üleviimine ühenduse meetodi alla esimesse sambasse. Uus Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotis sisaldab 9 artiklit, 6 protokollit (üks neist Schengeni *acquis* integreerimise kohta Euroopa Ühenduse raamistikku) ning 10 deklaratsiooni.

Mida nõrgemaks muutuvad sisepiirid ja kontroll sisepiiridel (eesmärk on kaotada kõik sisepiirid, sest ütleb ju Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 14 lõige 2: “Siseturg hõlmab sisepiirideta ala...”), seda tugevamalt peab olema kaitstud ja kontrollitud välispiir, liikmesriigid peavad õppima üksteist usaldama.⁴⁵

Mida tähendab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala? Seletus sisaldub Viini tegevuskavas (3. detsember 1998).⁴⁶

Vabadusel rajanev ala tähendab isikute vaba liikumist õigusega piiratud ja kaitstud keskkonnas, kus arvestatakse inimõigusi, austatakse eraelu, kaitstakse isikuandmeid ja võideldakse igasuguse diskrimineerimise vastu. Välja tuleb töötada liikmesriikidele sidu-

⁴⁴ Stephan Stetter. *Op. cit.*, p. 93. Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk. 174.

⁴⁵ Julia Laffranque. *Op. cit.*, lk. 175.

⁴⁶ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice – Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998 (1999/C 19/01). OJ C 19, 23.01.1999, lk. 1–15.

vad õigusaktid ehk ühine rändepoliitika. Vaba inimene saab vabalt ja asjakohaselt otsustada ainult siis, kui ta on kõigest informeeritud,⁴⁷ seetõttu tuleb korraldada teavituskampaaniaid ja jagada informatsiooni ka muul viisil (näiteks interneti kaudu).

Turvalisusel rajanev ala hõlmab võitlust kuritegevusega, eriti selle järgmiste liikidega:

- organiseeritud kuritegevus;
- terrorism;
- inimkaubitsemine;
- laste vastu toime pandud kuriteod;
- narkoäri;
- ebaseaduslik relvaäri;
- korruptsioon;
- pettused;
- arvutikuritegevus.

Võitluseks kuritegevusega on läbi aegade välja töötatud mitmeid spetsiifilisi tegevuskavasid ja strateegiaid, näiteks organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise tegevuskava (aprill 1997)⁴⁸ ning sellele järgnenud uue aastatuhande organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia aastaks 2000–2005⁴⁹ jmt meetmeid. Koostöö parandamiseks luuakse ühiseid koostööüksusi, nagu Europol ja Eurojust. Isikud peavad ennast tundma turvaliselt ja kindlalt.

Õigusel rajaneva ala ülesanne on tagada Euroopa Liidu kodanikele võrdne ligipääs õigusele ja õiguskaitse kõikides liikmesriikides ning soodustada koostööd liikmesriikide justiits- ja õiguskaitseorganite vahel. Toimima peab kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise süsteem, mõisteid tuleb üheselt defineerida, õigusabipalved tuleb kiiresti ja tõhusalt täita jne.

Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste põhimõtted tuginevad joonisel 3.1 tutvustatud dokumentidele. Eespool juba tutvustati Amsterdami lepingut, mis jõustus 1. mail 1999. Viini tegevuskava – nõukogu ja komisjoni tegevuskava – aitab ellu viia Amsterdami lepingus põhis- tatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala (3. detsember 1998). Tampere lõpp- järeldused kiideti heaks 15. ja 16. oktoobril 1999 Tampere peetud kohtumisel justiits- ja siseküsimustes. 10. ja 11. detsembril 1999 kinnitas Euroopa Ülemkogu Helsingis veel kord justiits- ja siseküsimuste poliitilist tähtsust ja Tampere kokkulepitut ning selle toel töötasid komisjon ja nõukogu välja tulemustabeli. Tulemustabeli (ingl. K. *scoreboard*) sisu arutati esimest korda nõukogu istungil 27. märtsil 2000. Tabelis, mille valmistab ette Euroopa Komisjon, on kirjas meetme eesmärk, vajalikud tegevused, vastutaja, ajakava, hetkeolukord ning teave õigusaktide ülevõtmise kohta. Tabelit uuendatakse iga kuue kuu järel ning sellele on lisatud selgitav-kirjeldav sissejuhatus. Käesoleval ajal täidetakse juba järgmise viie aasta justiits- ja siseküsimuste programmi (nn. Haagi programm⁵⁰). Eesistuja prioriteedid määravad, millise teemaga sellel poolaastal pingeliselt tegeldakse. Õigus- ja siseasjade koostöö valdkonna arengut on oluliselt mõjutanud Laekeni (14. ja 15. detsembril 2001), Sevilla (21. ja

⁴⁷ Rait Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Õigusteabe AS Juura. Tallinn, 1997, lk. 73.

⁴⁸ Action Plan of 28 April 1997 to combat organised crime. Essential Texts on International and European Criminal Law. Edited by Gert Vermeulen. Antwerpen-Apeldoorn, 2000, lk. 187–212.

⁴⁹ The prevention and control of organised crime: a European Union strategy for the beginning of the new millennium (2000/C 124/01). OJ 124 C, 3.05.2000, lk. 1–33.

⁵⁰ EL Nõukogu, Brüssel, 13. detsember 2004 (14.01) (OR en), 16054/04, JAI 559.

22. juunil 2002) ja Thessaloniki (19. ja 20. juunil 2003) ja teistel Euroopa Ülemkogu kohtumistel langetatud otsused.⁵¹

Euroopa Liidu õigus- ja siseasjade koostöö strateegia

- Amsterdami leping – 1. mai 1999
- Viini tegevuskava – 3. detsember 1998
- Tampere Ülemkogu lõppjärelused – 15. ja 16. oktoobril 1999
- tulemustabel – 27. märts 2000
- Haagi programm – 5. november 2004
- Haagi tegevuskava – 15 ja 16. juuni 2005 Ülemkogu
- justiits- ja siseasjade välisstrateegia – detsember 2005
- eesistuja prioriteedid

Joonis 3.1. Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste põhimõtteid kajastavad dokumendid.

Seega – vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ettevalmistamiseks on Euroopa Liidu institutsioonid vastu võtnud mitmeid dokumente. Justiits- ja siseministrite nõukogu võttis 3. detsembril 1998 vastu “Tegevuskava, kuidas paremini rakendada Amsterdami lepingu sätteid, mis puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala” (edaspidi Viini tegevuskava). Viini tegevuskava punktis 8 märgitakse: “Olgugi et on tehtud nimetamisväärselt palju tööd, on seni vastu võetud aktidel kaks nõrka külge: koostöö on tihti põhinenud nn pehmel õigusel, nagu resolutsioonid või soovitusel, millel ei ole õiguslikult siduvat jõudu, ja nende õigusaktide alusel ei saa järelevalvet teostada.” Viini tegevuskavas näidati ära ka prioriteetsed meetmed, mis võetakse kohe, ja meetmed, mis võetakse viie aasta jooksul. “Õigusloomes tuleb arvestada hetkel kehtivat kolmanda samba *acquis*’d ning otsustada, kas mõni senistest meetmetest tuleb asendada tõhusamaga. Meetmed, mida saab klassifitseerida nn. pehmeks õiguseks, tuleb esmajärjekorras läbi vaadata” (Viini tegevuskava, lk. 29).

Viini tegevuskava andis rakendatavatele meetmetele ka põhialused (Viini tegevuskava, lk. 24):

- Lähtumine Amsterdami lepingust, milles on juba mõnda meetet või valdkonda esile tõstatatud.
- Lähimuspõhimõtte ehk subsidiaarsuse põhimõtte järgimine. Ühenduse õiguses näeb lähimuspõhimõtte ette, et liikmesriikide pädevust vaadeldakse reeglina, ühenduse pädevust erandina. Üldpõhimõttena tekkis lähimus ühenduse õigusesse Maastrichti lepinguga Euroopa Ühenduse asutamislepingusse lisatud artikli 5 vahendusel.
- Solidaarsuse põhimõtte järgimine organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel ja rändevoojude juhtimisel nii liikmesriikide vahel kui suhetes Euroopa Liidu institutsioonidega.
- Meetmete rakendatavus ja tõhusus.
- Liikmesriikide vastutus oma riigi sisejulgeoleku eest.
- Realistlik lähenemine – prioriteete kindlaks määrates tuleb arvestada olemasolevaid ressursse ja ajavaru.

⁵¹ Presidency Conclusions. Available: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, 14 November 2003.

Soome eesistumise perioodil, täpsemalt 15. ja 16. oktoobril 1999, toimus Tampere Euroopa Liidu riigijuhtide erakorraline tippkohtumine, mis oli pühendatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele. Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu istungil teatati: “Amsterdami lepingu eesmärk on tagada, et vabadust, mis hõlmab ka õigust liikuda vabalt ühenduse piires, võib nautida vaid kõigile tagatud turvalisuse ja õiguse tingimustes. Tegemist on projektiga, mis tuleb vastu kodanike poolt sageli väljendatud murele ning millel on otsene mõju nende igapäevaelule.” (Tampere lõppjäreldeste punkt 2).

Kohtumisel võtsid riigijuhid vastu lõppjäreldeste, mis sisaldavad nn. Tampere verstaapostid (ingl. k. *Tampere Milestones*).⁵² Varjupaiga- ja rändevaldkonnas on need:

- Partnerlus päritoluriikidega. Sisserände mõjurite vähendamine partnerluse kaudu päritoluriikidega moodustab olulise osa Euroopa Liidu rändepoliitikast. Partnerluslähenedes sisaldub mitmeid nii riiklikke kui mitteriiklikke algatusi. Näitena võib tuua selliseid programme nagu Tacis⁵³ ja Phare⁵⁴, partnerlus- ja koostöölepinguid ning –strateegiaid (näiteks Ukraina ja Venemaaga, Balkani stabiilsuspakt). Siia alla kuulub ka Euroopa Liidu pädevuse tõstmine ühistes huvides (nt. tagasivõtulepingute sõlmimine). Välja on töötatud tegevuskavad mitme regiooni ja riigi kohta, näiteks Afganistan ja selle ümbruskond, Maroko, Somaalia, Sri Lanka, Iraak, Albaania ja seda ümbritsev regioon.
- Ühine Euroopa varjupaigasüsteem.
- Kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine. Rõhutatakse perekondade ühinemise tähtsust, ühenduse diskrimineerimise vastu võitlemise programmi ning rassismi- ja ksenofoobiavastase võitluse olulisust.
- Rändevoogude juhtimine. Rõhutatakse dialoogi vajalikkust päritoluriikidega ja ka sisserändajatega. See peab hõlmama nii teavituskampaaniaid päritoluriikides kui ka isikute liikumist reguleerivaid tõhusaid meetmeid, järgides muuhulgas põhimõtet, et juhul kui vabatahtliku lahkumise ettepanek mõju ei avalda, tuleb Euroopa rändepoliitika põhimõtted tagada sunnitud lahkumise meetmetega. Euroopa Komisjon nimetab tagasivõtulepingut kõige tõhusamaks tagasipöördumise edendamise vahendiks.

Usaldatava Euroopa õiguse ala verstaapostid:

- Parem ligipääs õigusteabele. Rõhutatakse justiitskoostöö kohta käivate juhendite ja liikmesriikide õigussüsteemide alase teabe levitamise ning justiitsametnike koostöövõrgustike loomise vajadust. Nõukogu peab defineerima õigusabialased piiriülesed miinimumstandardid ja ühtsed protseduurireeglid, et lihtsustada kohtupidamist ning tagada tsiviil-, kaubandus- ja perekonnaasjades kohtuotsuste tunnustamine ning täitmine. Ühised miinimumstandardid on kehtestatud piiriüleste kohtuasjade mitmekeelsetele formularidele ja dokumentidele. Kuriteoohvrite kaitseks on vaja välja töötada miinimumstandardid.
- Kohtuotsuste vastastikune tunnustamine. Sellest saab justiitskoostöö nurgakivi nii kriminaal- kui tsiviilasjades. Tsiviilasjade prioriteedid on tarbijakaitse, tsiviilnõuded ja perekonnaõigus. Kriminaalasjades on prioriteediks väljaandmine. Vastastikuse tunnustamise põhimõte peab laienema ka kohtueelse menetleja otsustele, eriti tõendite kogumise osas.

⁵² Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, lk. 2 –9.

⁵³ Venemaale (ka Ukrainale, Moldovale ja Valgevenele) suunatud Euroopa Liidu abiprogramm sotsiaalmajandusliku arengu toetamiseks.

⁵⁴ Ühinemiseelne abiprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.

Ühe riigi uurija kogutud tõendid peaksid olema aktsepteeritavad ka teistes liikmesriikides. Välja on töötatud Euroopa vahistamismääruse alused ja selle määruse vorm.

Liiduülesed prioriteedid kuritegevusevastases võitluses:

- Kriminaalpreventsioon.
- Kuritegevusevastase võitluse alase koostöö tõhustamine. Nõukogu soovitab luua ühiseid uurimisrühmi, eriti võitluseks uimastiäri, inimkaubitsemise ja terrorismiga. Loodud on Euroopa politseiülemate rakkerühm, et koostöös Europoliga vahetada kogemusi ja planeerida operatiivtegevust. Selles valdkonnas on võtmeroll Europolil. Raskete organiseeritud kuritegudega võitlemise tugevdamiseks on loodud justiitskoostöö üksus Eurojust, mis teeb tihedat koostööd Europoli ja Euroopa justiitskoostöö võrgustikuga. Rajatud on Euroopa politseikolledžite võrk kõrgemate politseiametnike koolitamiseks. Püüdlema peab kuritegude legaalse definitsioonide ja sanktsioonide ühtlustamise poole, eriti rahapesu, euro võltsimise, uimastiäri, inimkaubitsemise, laste seksuaalse ärakasutamise, kõrgtehnoloogiliste ja keskkonnakuritegude osas. Prioriteediks peab saama majanduskuritegude uurimine.
- Rahapesu tõkestamine. Liikmesriigid peavad rakendama rahapesu direktiive⁵⁵ ja rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsiooni sätteid (konventsioon koostatud 8. novembril 1990 Strasbourg'is). Rahapesu andmebüroode koostööd tuleb parandada. Ühtlustamist vajavad kriminaalõiguse ja -menetluse reeglid, eriti vara arestimise, külmutamise ja konfiskeerimise kohta käivad.

Avatud ja turvaline Euroopa Liit teeb tihedat koostööd selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon, Euroopa Nõukogu, Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, samuti pagulaste päritoluriikidega ning Põhjamõõtmega (Põhjadimensiooniga).⁵⁶

Nice'i Euroopa Ülemkogul kiideti heaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mille preambula teine lõige tõdeb, et "Euroopa Liidu kodakondsuse kehtestamisega ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega seab Euroopa Liit üksikisiku oma tegevuse keskmesse".⁵⁷ Põhiõiguste harta oluliseks saavutuseks tuleb pidada seda, et I peatükis käsitletakse väärrikust ja rõhutatakse inimväärkuse puutumatust: inimväärkust tuleb kaitsta ja austada (artikkel 1). Harta II peatükk on "Vabadus". Vabadus ongi pigem väärtus- ja poliitiline kui konkreetne õiguslik kategooria.⁵⁸ Harta II peatükis käsitletakse õigust vabadusele ja turvalisusele, isikuandmete kaitset, varjupaigaõigust, kaitset tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral ning muid põhiõigusi. V peatükk "Kodanike õigused" sätestab õiguse

⁵⁵ Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. OJ L 166, 28.06.1991, lk. 77–83.

Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering. OJ L 344, 28.12.2001, lk. 76–81.

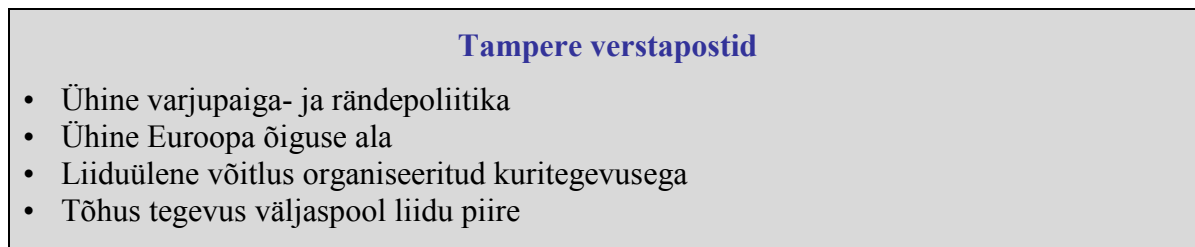
⁵⁶ Põhjamõõde ehk Põhjadimensioon on Euroopa Liidu tegevussuund stabiilsuse ja heaolu suurendamiseks Läänemere piirkonnas. Lähemalt vt arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mfa.ee/est/kat_50/336.html, 14. novembril 2003.

⁵⁷ Euroopa Liit. Lepingud. Nice'i leping. Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Tõlge eesti keelde. Eesti Õigustõlke Keskus, 2002, lk. 348.

⁵⁸ Rait Maruste. *Op. cit.*, lk. 57.

heale haldusele, liikumis- ja elukohavabaduse ja muud taolised põhiõigused. VI peatükk kätkeb õigusemõistmise põhimõtteid.

Tampere versta-postid on esitatud joonisel 3.2.



Joonis 3.2. Tampere versta-postid.

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu projekt tunnistab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise ka laieneva Euroopa Liidu eesmärgiks, arvestades liikmesriikide õigussüsteemide erisust (eelnoü artikkel III-158). Kindlustatakse sisepiirideta ala loomine, kus isikute vaba liikumine on tagatud nii välispiirikontrolli, varjupaiga kui sisse-rände küsimustes ühise poliitilise raamistiku loomisega, mis on õiglane ka kolmandate riikide kodanike suhtes. Eesmärgi saavutamise vahendiks jääb julgeoleku tagamine, pädevate asutuste tihe koostöö, juurdepääs õigusabile ja õigusemõistmisele, kohtuotsuste vastastikune tunnustamine jne (eelnoü III osa III jaotise IV peatüki I jagu). Positiivsena tuleb välja tuua, et Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu projekti teksti on lõimitud ka põhiõiguste harta sätteid (II osa “Liidu põhiõiguste harta”).

Komisjon hindas Tampere programmi tulemusi vastavasisulisel teatise 2004. a. suvel. Tampere jätkuprotsessi aruteludel toetas Eesti lähenemist, mille kohaselt igale justiits- ja siseküsimuste programmi tegevussuunale seatakse lisaks üldistele ka konkreetsed eesmärgid, mille püstitamisele on kaasatud liikmesriikide avalikkus. Edasised Euroopa Liidu sammud justiits- ja siseküsimuste valdkonnas peavad olema suunatud eelkõige üksikisikute turvalisuse ning isikuvabaduse tagamisele. Eesti jaoks oli Tampere jätkuprotsessis olulisemaks teemaks Schengeni õigusruumi võimalikult kiire laienemine ning uute liikmesriikide sujuv ühinemine Schengeni sisepiirideta alaga. Lisaks pooldab Eesti tõhusa tagasivõtu- ja väljasaatmispoliitika juurutamist ning viisatingimuste leevendamisel kohaldatava võrdse kohtlemise printsiibi olulisust ning rõhutab Euroopa Piirivalveagentuuri reaalse tegevuse käivitumise vajalikkust.

Politseikoostöö osas on oluline asuda täielikult rakendama juba loodud süsteeme ning tagada olemasolevate institutsioonide, eeskätt Europol, efektiivne töö. Justiits- ja siseministrite nõukogu on leidnud, et järgmisel viiel aastal peaks politseikoostöö pöörõhk olema suunatud informatsioonivahetuse mehhanismide täiustamisele.

Justiits- ja siseküsimuste mitmeaastane tegevuskava ehk vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala mitmeaastane programm (Haagi programm, endise nimega Tampere II) võeti vastu 5.11.2004.a. Euroopa Ülemkogul. Vabaduse, turvalisuse ja õiguse ala rajamine on ka edaspidi EL-i tähtsamaid eesmäärke. EL peab võimaldama inimeste liikumist, samal ajal tuleb võidelda rahvusvahelise kuritegevuse ja terrorismiga, minemata seejuures vastuollu inimõigustega.

2005.–2009. aasta strateegilistes eesmärkides⁵⁹ mainitakse sõnaselgelt, et tuleb arendada partnerlust vabadusel, turvalisusel ja õiglusel tugineva ala tugevdamiseks. Komisjoni a) vabaduse, b) turvalisuse ning c) õiguse tugevdamise eesmärkide kümme prioriteeti on lühidalt järgmised (joonis 3.3.):

Haagi programmi verstapostid

1. Põhiõigused ja kodakondsus: igakülgse poliitika väljatöötamine

Tagada kõikide inimeste põhiõiguste jälgimise ja nende austamise edendamise ning kodakondsuse tugevdamise poliitika täielik väljatöötamine.

2. Võitlus terrorismi vastu: töö ülemaailmse reageerimisvalmiduse nimel

Keskenduda vältimise, valmisoleku ja reageerimise eri tahkudele selleks, et tugevdada ning vajaduse korral vastastikku täiendada liikmesriikide valmisolekut terrorismivastaseks võitluseks valdkondades nagu värbamine, rahastamine, riskianalüüs, elutähtsa infrastruktuuri kaitse ja tagajärgede likvideerimine.

3. Ühine varupaigaala: tulemusliku ja ühtlustatud, liidu väärtustele ja humanitaartraditsioonidele vastava menetlemise korra kehtestamine

Ühise varjupaigaala rajamiseks tehtavas töös arvestada humanitaartraditsioone ja austada liidu rahvusvahelisi kohustusi ning pidada silmas ühtlustatud menetluse korra tulemuslikkust.

4. Rände haldamine: tasakaalustatud lähenemisviisi sõnastamine

Määrata kindlaks tasakaalustatud lähenemisviisi rände haldamisele, töötada välja ühine siserändepoliitika, milles käsitletakse seaduslikku rännet liidu tasandil, ning samaaegselt tugevdada võitlust ebaseadusliku rände ja inimeste, eriti naiste ja laste üle piiri toimetamise ja nendega kauplemisega.

5. Integratsioon: rände soodsa mõju suurendamine ühiskonnale ja majandusele

Töötada välja tugimeetmed liikmesriikide abistamiseks ning teha paremat lõimispoliitikat selleks, et suurendada rände soodsat mõju ühiskonnale ja majandusele ning vältida siserändajate sattumist isolatsiooni ja nende sotsiaalset tõrjutust. See aitab kaasa liidu põhiväärtustele rajanevale religioonide- ja kultuuridevahelisele mõistmisele ja dialoogile.

6. Sisepiirid, välispiirid ja viisad: välispiiride integreeritud haldamise väljaarendamine turvalisema liidu nimel

Süvendada välispiiride integreeritud haldamist ja ühtset viisapoliitikat ning tagada isikute vaba liikumine (inimestevahelise suhtlemise lihtsustamine).

7. Eraelu kaitse ning teabe jagamine: õige tasakaalu leidmine

Leida inimeste eraelu ja turvalisuse ning õiguskaitse- ja kohtuasutuste vahel teabe jagamise õige tasakaal, toetada ja edendada asjaosaliste konstruktiivset mõttevahetust tasakaalustatud lahenduste leidmiseks, täielikult austada põhiõigusi eraelu ja isikuandmete kaitsele ning teabe kättesaadavuse põhimõtet vastavalt Haagi programmile.

8. Organiseeritud kuritegevus: strateegilise kontseptsiooni väljatöötamine

⁵⁹ “2005.-2009. aasta strateegilised eesmärgid, Euroopa 2010: Euroopa uuenemispartnerlus“ - KOM(2005) 12, 26.1.2005.

Töötada välja ning rakendada ELi tasandil organiseeritud kuritegevusega võitlemise strateegiline kontseptsioon. Selleks kasutada täielikult ära Europoli ja Eurojusti võimalused ning arendada neid edasi.

9. Õigusemõistmine tsiviil- ja kriminaalasjades: Euroopa õigusala toimimise tagamine kõikide suhtes.

Euroopa õigusala tagamine õigusemõistmisele tegeliku juurdepääsu ning kohtuotsuste täitmise kaudu. Õigusakte ühtlustatakse reeglitega, millega tagatakse isikute õiguste süvakaitse, pidades silmas vastastikust usaldust ja otsuste vastastikuse tunnustamise vajadust, mis on kohutasutuste koostöö nurgakivi. Parandada ELi lepingumateriaalõigust.

10. Vabadus, turvalisus ja õigus: ühisvastutus ja solidaarsus

Anda tegelik tähendus liikmesriikide ühisvastutuse ja solidaarsuse mõistetele ja eraldada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eesmärkide saavutamiseks piisavad rahalised vahendid.

Joonis 3.3. Haagi programmi verstapostid.

Euroopa Komisjon esitas 2005. a. juuni Ülemkogul nõukogule detailse tegevuskava programmi eesmärkide täitmiseks, mida hakatakse hindama iga-aastases aastaaruandes (*“score-board”*). Sellele lisaks esitas Euroopa Komisjon 2006. a. II poolaastal Haagi programmi rakendamise vahearuande.

Eestile olulised teemad Tampere jätkuprogrammis e. Haagi programmis olid:

- viisainfosüsteemi (VIS) ja Schengeni infosüsteemi II (SIS II) arendamise lõpule viimine, et uued liikmesriigid saavutaksid Schengeni õigusruumi täieõigusliku liikmelisuse võimalikult kiiresti;
- biomeetriliste turvaelementide kasutuselevõtt reisidokumentides;
- Euroopa Piirivalveagentuuri tegevuse võimalikult tõhus algus. Piirivalveagentuuri toimimisel on oluline järgida solidaarsuse põhimõtet, sh finantskohustuste kandmisel. Piirivalve teostamine peaks jääma iga liikmesriigi enda pädevusse, me ei toeta ühiseid piirivalvevägesid;
- EL 2005.-2012. a. uimastistrateegia vastuvõtmine ja integreerimine Haagi tegevuskavasse;
- terrorismivastane võitlus, sh terrorismivastaste aspektide integreerimine Euroopa Liidu välispoliitikasse, koostöö süvendamine USA-ga, Europoli rolli suurendamine;
- vastastikuse tunnustamise põhimõtte praktikas rakendamise analüüs nii kriminaal- kui tsiviilõiguse valdkonnas. Analüüsi tulemusi peaks võetama arvesse uute meetmete väljatöötamise ja planeerimisel.

SIS II õigeaegse valmimise osas olulisi edasiminekuks Suurbritannia eesistumise ajal ei toimunud. Komisjon on nõukogu küll SIS II ettevalmistustest informeerinud ja kinnitanud, et kavatseb kinni pidada kokkulepitud valmimise tähtajast märts 2007. Samas on ettevalmistuste erinevad aspektid esialgsest graafikust juba mitmeid kuid maha jäänud ning ka SIS II õigusliku aluse vastuvõtmine juunis 2006 tundub ebareaalne. VIS õiguslike aluste väljatöötamisel toimus Suurbritannia eesistumise ajal efektiivne töö, kuid kuna Euroopa Parlament on eelnõudele esitanud rohkelt parandusettepanekuid, võib ohtu sattuda õigusaktide vastu-

võtmine planeeritud tähtajaks juunis 2006. Viisabiomeetria andmete salvestamise osas võeti vastu Eesti huvidega kooskõlas olev otsus, et andmed salvestatakse ainult VIS-i ja ei looda topeltsüsteemi.

Eesti huviks on, et Austria eesistujana juhiks aktiivselt Schengeni õigusruumi laienemise protsessi, jälgiks tähtaegadest kinnipidamist ning tõhustaks SIS II arendamist, sealhulgas toetaks komisjoni algatust SIS infovahetust haldava organisatsiooni SIRENE uute tööjuhendite koostamiseks ja kinnitamiseks, mis on vajalik siseriiklike SIRENE büroode käivitamiseks. Eesti VIS-iga kaasnevad projektiplaanid on tehtud arvestusega, et õiguslik alus võetaks Austria eesistumise lõpuks vastu. Seetõttu on oluline, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, mis käsitleb viisainfosüsteemi ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta, võetaks vastu Austria eesistumise lõpuks.

Haagi programmi tegevuskava sisaldab Euroopa Komisjoni nägemust kümnest prioriteedist justiits- ja siseküsimuste valdkonnas (vt joonis 3.3.), mida Euroopa Liidu tasandil tõhusamalt arendada ning lisana meetmete nimekirja Haagi programmi rakendamiseks. Lisas toodud õigusaktide loetelu ei sisalda konkreetseid tähtaegu, millal liikmesriigid peaksid konkreetset õigusaktid oma seadustesse sisse viima (küll aga on nimetatud tähtajad, millal Euroopa Komisjon peaks algatused nõukogule esitama). Meetmete e. õigusaktide loetelu sisaldab tähtaegu, millal peaksid valmima Euroopa Komisjoni algatused. Haagi programmi tegevuskava peab olema pidevalt täienev dokument, et täita püstitatud eesmärgid.

Eesti toetab dokumendi üldist lähenemist, kuid liikmesriikide prioriteedid peaks saama osaks tegevuskavast.

Eesti on täielikult nõus narkoprobleeme puudutavate eelnõude ja meetmetega Haagi programmi tegevuskavas.

Eesti toetab viisapoliitika edasiarendamist Euroopa Liidu ühtse viisainfosüsteemi näol. Samuti on Eesti varasemalt toetanud Euroopa Liidu liikmesriikide ühiste viisataotluskeskuste loomist. Toetame arutelu algatamist selliste keskuste sisulise olemuse üle.

Eesti toetab biomeetriliste andmete lisamist Euroopa Liidu reisidokumentidesse ja ei ole vastu biomeetriliste andmete lisamisele ID-kaartidele. Toetame biomeetriliste identifikaatorite kasutamise ühtlustamist erinevatel dokumentidel ja infosüsteemides.

Eesti on teinud ettepaneku täiendada tegevuskava ID-kaartide miinimumstandardite väljatöötamise osas, pidades silmas erinevate liikmesriikide ID-kaartide ühilduvuse tagamist ja sellekohaste tegevuste planeerimist, sh digitaalallkirja ja autentimise ühilduvuse osas, mis on dokumendis ka arvesse võetud.

Eesti nõustub viisapoliitikat, dokumente ja biomeetrilisi andmeid puudutavate tegevustega Haagi programmi tegevuskavas.

Eesti on nõus Haagi programmi rakenduskavas varjupaigaküsimuste osas sätestatuga. Eesti peab tähtsaks dokumendis sätestatud eesmärkide paindlikkust ja seda, et eelkõige pöörataks tähelepanu meetmete sisuliste lahenduste väljatöötamisele.

Eesti on seisukohal, et detailideni ühtlustatud lähenemine rändeküsimuste ühtsele reguleerimisele ei pruugi lahendada erinevate liikmesriikide probleeme. Sellest tulenevalt peaks tõsiselt kaaluma, kas ühtse sisserändepoliitika elementide osas peaks ühtlustamine hõlmama nii riiki/Euroopa Liidu territooriumile lubamise menetlust kui ka kriteeriumeid/tingimusi.

Üldiselt on Eesti seisukohal, et Euroopa Liidu ülesandeks peaks esmajärjekorras olema liikmesriikide suutlikkuse tõstmine ja korralduslikele küsimustele keskendumine (nt ühisoperatsioonide korraldamine väljasaatmise osas jne). Uute fondide loomine on selles osas kindlasti positiivseks sammuks.

Eesti peab realistlikuks Haagi programmi rakenduskavas rändevaldkonnas esitatud meetmeid ja ajakava.

Eesti seisukoht on, et Euroopa Liidu roll peab jääma peamiselt riiklikke algatusi toetavaks ja täiendavaks. Igasugune informatsioonivahetus riikide vahel, uuringute läbiviimine ning avaldamine on integratsiooni soodustavad meetmed. Koondatavale materjalile peab leidma ka rakendusliku otstarbe.

Rakenduskava on oma olemuselt positiivne samm Haagi programmis toodud eesmärkide saavutamiseks. Ajalise graafiku seadmine aitab kindlasti paremini seada ka siseriiklikke prioriteete ja planeerida nende elluviimist. Samas ei peaks ajakavast kinnipidamine muutuma omaette prioriteediks. On oluline, et lähtutakse eelkõige küsimuste sisulisest arengust. Seega peame oluliseks seatud Euroopa Komisjoni eesmärkide paindlikkust, mida on komisjoni ka ise rõhutanud.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna väljakutsed on muutunud üha rahvusvahelisemaks; sellest tulenevalt on 2005. aasta detsembris vastu võetud ka justiits-ja siseasjade välisstrateegia.

2005. aastal võeti vastu strateegia Euroopa Liidu piire ületava vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ühisruumi kohta - *JHA-RELEX Strategy* (01.-02.12.2005 justiits- ja siseküsimuste nõukogu, 12.-13.12.2005 üldasjade ja välissuhete nõukogu). Strateegia eesmärgiks on koostöö kolmandate riikidega, et koordineerida võitlust illegaalse rände ja inimkaubanduse vastu.

Strateegiast tulenevad tegevused 2005/2006. aastal:

- terrorismivastase koostöö edendamine Põhja-Aafrikaga.
- Euroopa Liidu, Lääne-Balkani riikide ja asjaomaste Euroopa naabruspoliitika partnerriikide vahelise koostöö parandamine organiseeritud kuritegevuse, korruptsiooni, ebaseadusliku sisserände ja terrorismivastase võitluse valdkondades.

Austria eesistumise prioriteet: Lääne-Balkani riikide ja asjaomaste Euroopa naabruspoliitika partnerriikidega justiits- ja operatiivkoostöö intensiivistamine.

- Euroopa Liidu toetuse suurendamine võitlusele uimastitootmise vastu Afganistanis ja sealt pärineva uimastikaubanduse vastu, sealhulgas transiitteede osas.

Austria eesistumise prioriteet: Afganistani narkoprobleemiga seoses Kesk-Aasias, Lõuna - Kaukasuses, Valgevenes, Ukrainas ja Moldovas narkokontrolli üksuste ja piirivalve tugevdamine.

Eesti seisukoht: Toetame kõikvõimalikke meetmete võtmist antud regioonides uimastikuritegevuse vastases võitluses. Ettepanek on suunata olemasolevaid ressursse pigem vahetult probleemsetesse regioonidesse, kui võidelda tagajärgedega erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides. See aitaks kindlasti tõhustada narkokuritegevusevastast võtilust ja hoida kokku kulusid.

Antud ülesanded on sätestatud Euroopa Liidu narkostrategias aastateks 2005–2012 ja tegevuskavas aastateks 2005–2008 – on vajalik need ka reaalselt ellu viia.

- dialoogi ja koostöö tihendamine ja parandamine Aafrika päritolu- ja transiidiriikidega rände küsimustes.

Austria eesistumise prioriteet: Aafrika migratsiooniküsimustes üldise ja kõikehõlmava lähenemise väljatöötamine. Pooldame Euroopa Liidu ühise seisukoha määratlemist.

- Venemaaga vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ruumi rakendamine.

Austria eesistumise prioriteet: Operatiivkoostöö tugevdamine Venemaa ja Ameerika Ühendriikidega terrorismi, organiseeritud kuritegevuse, narkokaubanduse, korruptsiooni ja küberkuritegevuse vastases võitluses ning Interpoli kaudu DNA-andmete vahetamiseks Eesti seisukoht: Toetame koostöö tõhustamist Venemaaga ja oleme nõus jagama oma kogemust operatiivkoostöö valdkonnas.

Oluline on infovahetuse kiirendamine. See omab tähtsust ka Afganistanist juba väljaveetud narkootikumide edasise salakaubaveo tõkestamisel (nn põhjatee). Samal eesmärgil tuleks paremini ära kasutada ka Euroopa Liidu liikmesriikide Venemaal paiknevaid sideohvitseri, tugevdades nendevahelist võrgustikku (tegevus, mis on samuti kirjas Euroopa Liidu narkotegevuskavas). Eestile on oluline ka Venemaalt endalt pärit narkootikumide lähteainete salakaubaveo tõkestamine ja ainete liikumise kohta kiire info saamine.

Vah kokkuvõtte tegemine Haagi programmi rakendamise kohta jääb Soome eesistumisperioodi. Oma kogemuse põhjal on Soome valmis andma lisaväärtust Venemaaga koostöö arendamisel. Soome eesistumise jooksul valmistatakse ette Euroopa Liidu sisese piirikontrolli kaotamist uutelt liikmesriikidelt. Soome panustab Euroopa Liidu piiririigina ka Euroopa Piirivalveagentuuri arengusse. Soome pöörab rõhku ka otsuste efektiivsele täidesaatmisele ning liikmesriikide võimuorganite vahelisele koostööle. Tõhustatakse Europoli, Eurojusti ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahelist koostööd. Tähtis on kooskõlastatud Euroopa Liidu sisene protseduur sisserände ja varjupaiga alal. Samuti jätkub majandussisserände-alane arutelu. Õigusküsimuste juures on prioriteediks vastastikuse tunnustamise põhimõtte edendamine.

12.-14.01.06 toimunud mitteametlikul justiits- ja siseministrite kohtumisel toetas Soome Austria eesistuja lähenemist ja öeldi, et tuleb arendada ka tsiviilõiguskooostöö arendamist. Nead oma eesistumisel tegelevad koostöögs Venemaaga ja vastava AOP paberiga (*action oriented paper* ehk riigile suunatud konkreetne tegevuskava). Soome eesmärgiks on konkreetse operatiivkoostöö parendamine kolmandate riikidega ja Euroopa Liidu sisemine koordineeritud

tegutsemine. Koostöö narkoküsimustes, ka küberkuritegevus, inimkaubandus, illegaalne immigratsioon.

4. ÜLEVAADE ÜHISE RÄNDEPOLIITIKA PÕHIMÕTETEST

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Euroopa Liidu seniste liikmesriikide kogemus kinnitab, et suuri muudatusi tööturul pärast uutele liituvatele riikidele isikute vaba liikumise kehtestamist⁶⁰ ootama ei peaks – inimestel on väga palju isiklikke põhjusi, mis neid kodumaal kinni hoiavad, samuti on kultuurilised ja keelelised erinevused Euroopa Liidu sees küllaltki suured.

Seoses Eestisse sisserändega tuleb silmas pidada seda, et Eesti on ja tõenäoliselt jääb ka veel lähitulevikus riigiks, kus palgad ja eeskätt sotsiaalsed garantiid on Euroopa Liidu keskmise tasemega võrreldes madalamad, kuid samal ajal on tööpuudus üks kõrgemaid. Seega puudub motiiv tulla Eestisse tööd otsima. Oma osa mängib ka sinne kliima ning siiski veel ka Eesti vähene tuntus.

Küsitluste ja uurimuste põhjal on mobiilsuse takistuseks eelkõige puudulik keeleoskus, sotsio-kultuurilised tingimused, informatsiooni kättesaamatus (näiteks vabadest töökohtadest) ning sisseseadmise raskused või liiga kallis elukorraldus uues kohas.⁶¹ Keel on kõige tähtsam integratsiooni (liitumise ehk lähenemise) meedium. Suurema tõenäosusega rändavad välja ehk emigreeruvad noored kõrgharidusega inimesed.⁶²

Rände peamiseks põhjuseks peetakse soovi saada materiaalist kasu, eriti suurt palka. Rännet peetakse inimressursi tootlikkuse tõstmise vahendiks – investeringuks, millel on kulutusi, aga millest saadakse ka kasu.⁶³ Euroopas on rännet viimastel aastakümnetel mõjutanud:⁶⁴

- tööjõuturu nõudmised;
- riikide koloniaalne ajalugu;
- perekondade taasühendamine;
- varjupaiga taotlemise õigus.

Rände põhjused:⁶⁵

- kehvad majanduslikud tingimused;
- etnilised probleemid kodumaal;

⁶⁰ Varasemad liikmesriigid rakendavad siirderiikidest Euroopa Liidu liikmesriikide (välja arvatud Küpros ja Malta) kodanike suhtes piiranguid või üleminekuperioodi. Viimase pikkus on minimaalselt kaks, maksimaalselt seitse aastat.

⁶¹ Christian Klos. European vs. National Migration Law – Principles, Desires and Problems. Paper presented at the conference “Managing Migration in the 21st Century” on April 27th – 29th 1997, Hamburg, lk. 3.

⁶² Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* The impact of EU enlargement on migration flows. Home Office Online Report 25/03, lk 7. Kättesaadav: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf>, 18 November 2003.

⁶³ Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* *Op. cit.*, lk. 13.

⁶⁴ Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* *Op. cit.*, lk. 30.

⁶⁵ Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* *Op. cit.*, lk. 38.

- paremad elutingimused välismaal;
- kõrgem palk välismaal;
- teiste hea kogemus;
- hea töö leidmine välismaal;
- rohkem võimalusi välismaal.

Põhjuste hulgas, miks välismaale ei peaks minema, on esikohal perekond, sõbrad ja muud siseded kodumaal, aga ka piisavalt hea töökoht. Loodetakse olme paranemist kodumaal, tuakse esile ebakindlust ja seadusliku rände tingimuste täitmise raskusi. Arvatakse, et teistest riikidest pärit töölisi koheldakse halvasti, või on olnud teiste kogemus hoiatav.⁶⁶

Riiki sisenemine on enamasti seaduslik, muutudes ebaseaduslikuks alles siis, kui välismaalane viibib riigi territooriumil üle lubatud aja või asub ilma loata tööle.⁶⁷

Amsterdami lepingust tulenevalt viidi varjupaiga- ja sisserändepoliitika ning välispiiriga seonduv Euroopa Liidu kolmandast sambast (koostöö justiits- ja siseküsimumustes) üle esimesse sambasse (Euroopa ühendused). Tampere 15. ja 16. oktoobril 1999 kohtunud Euroopa Ülemkogu kinnitas soovi luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala. Selleks peab Euroopa ühise rändepoliitika eesmärk olema nii kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine kui ka rändevoogude tõhusam juhtimine.

Oluliseks sammuks tuleb pidada Euroopa Komisjoni 2000. aasta lõpus esitatud kaht teatist (ingl. k. *communication*), millest selgub komisjoni nägemus ühenduse varjupaiga- ja sisserändepoliitika kohta.⁶⁸ Sisserändepoliitikat käsitlevas teatistes märgib komisjon: "...valitseb üldine arvamus, et viimase kolmekümne aasta olematu ühine sisserändepoliitika ei ole enam sobiv. Ühest küljest on viimastel aastatel väga palju kolmandate riikide kodanikke sisenenud liidu territooriumile, selline rändesurve on kestav ning pealegi käib sellega kaasas ebaseadusliku sisserände, inimkaubitsemise ja salakaubaveo kasv. Teisest küljest, kogemustega ja kogemusteta tööjõu puudumise korral on mitmed liikmesriigid asunud aktiivselt kolmandate riikide kodanikke tööle värbama. Sellises olukorras tuleb teha valik, et liit suudaks rändesurvele vastu seista, ning aktsepteerida, et sisseränne jätkub, see peab olema reguleeritud ning selle positiivset mõju liidule, rändajatele ehk migrantidele ning ka päritoluriikidele tuleb suurendada."⁶⁹

Ühise rändepoliitika poole viivad.⁷⁰

⁶⁶ Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* *Op. cit.*, lk. 39.

⁶⁷ Wenceslas de Lobkowicz. Intergovernmental cooperation in the field of migration – from the Single European Act to Maastricht. – The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 99–122, lk. 105.

⁶⁸ COM (2000) 757 final. Brussels, 22.11.2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. Kättesaadav: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0757en01.pdf, 18 November 2003. COM (2000) 0755 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum Kättesaadav: http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52000DC0755, 18 November 2003.

⁶⁹ COM (2000) 757 final (see previous footnote), Executive Summary, p. 3.

⁷⁰ COM (2000) 757 final (see the footnote before previous), point 3.5, p. 20.

- **Uue lähenemise arendamine.** Komisjon soovib n.-ö. paindlikku lähenemist ehk proaktiivset sisserändepoliitikat, mis põhineb arusaamal, et rändesurve jätkub ja reguleeritud sisserändel on häid külgi, mis võivad kasu tuua nii Euroopa Liidule, sisserändajale kui ka päritoluriigile.
- **Euroopa Liidu sisserändepoliitika väljatöötamine.** Märgitakse, et Euroopa Liidu sisserändepoliitika peab arvestama kõiki sisserändeliike – humanitaarset, perekondade ühendamise ja majanduslikel kaalutlustel toimuvat sisserännet. Kaugemas perspektiivis tähendab see kodanikega sarnaseid õigusi, kuid need õigused võiksid olla gradatsioonil ja piiritletud viibimisaja pikkusega. Sellesse raamistikku kuuluvad ka integratsiooniküsimused, ebaseadusliku sisserände vastu võitlemine ning partnerlus päritoluriikidega.
- **Sisserändajate sisenemise reguleerimine.** Tuuakse esile selle põhiprintsiibid:
 - Transparentsus ja ratsionaalsus. See on selgete tingimuste sätestamine kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal töötamise kohta.
 - Õiguste diferentseerimine vastavalt viibimisaja pikkusele. Märgitakse, et edasine rändepoliitika peab olema paindlik, täitma oma eesmärgi ja õiguste omandamine võiks olla kumulatiivne ning sõltuda viibimisajast.
 - Hindamisprotseduuride olemasolu. Taotlustele hinnangu andmise protseduurid peaksid olema selged ja lihtsad.
 - Informatsiooni kättesaadavus. Eesmärgiks seatakse Euroopa infopunkti loomine, mis võimaldaks elektrooniliste kanalite kaudu hankida üleeuroopaliselt teavet pakutavatest töökohtadest.
- **Integratsioon.** Rõhutatakse, et "integratsioon on pikaajaline protsess. Erilist tähelepanu tuleb pöörata teise põlvkonna migrantide järeltulijatele, sealhulgas nendele, kes on sündinud Euroopa Liidus. Tuleb hoolitseda selle eest, et nende lahendamata probleemid ei põhjustaks sotsiaalset kõrvalejätust või kuritegelikule teele sattumist".

Euroopa Liidu rändepoliitika arendamisse sooviti võimalikult varakult kaasata ka tulevase liikmesriiki. 11. juulil 2001 esitas komisjon teatise avatud meetodi rakendamise kohta ühenduse sisserändepoliitikas. Teatises märgitakse: "Oluline on tagada, et kandidaatriigid oleksid informeeritud ning seotud avatud meetodiga võimalikult varajases staadiumis enne liitumist ning sobivas raamistikus. Siis saaksid kandidaatriigid valmistuda liitumiseks ning tutvuda ühenduse poliitika ja töömeetoditega. Omakorda tähendab see, et kandidaatriigid kaasatakse protsessi, eelkõige komiteedes ja töögruppides osalemise kaudu."⁷¹ Teatis sisaldab Euroopa sisserändejuhiseid (ingl. K. *European Guidelines on Immigration*). Praeguseks on paljud prioriteetsed meetmed Euroopa Liidus juba vastu võetud.

Justiits- ja siseministrite nõukogu võttis 28. veebruaril 2002 vastu plaani ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks Euroopa Liidu tasandil. Selle aluseks oli Euroopa Komisjoni novembris 2001 esitatud teatis.⁷² Plaan sisaldab kuut võimalikku tegevusvaldkonda, mille abil

⁷¹ COM (2001) 0387 final. 52001DC0387. 09.07.2001. [Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the community immigration policy](http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52001DC0387), point 4.2. Available: http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52001DC0387, 18 November 2003.

⁷² COM (2001) 0672 final. 52001DC0672. 15.11.2001. Action plan on illegal immigration. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration. Kättesaadav:

peaks saama ebaseaduslikku sisserännet ära hoida ning selle vastu võidelda. Tegevusvaldkonnad on alljärgnevad.

1. **Viisapoliitika.**
Tuleb selgeks teha liikmesriikidevahelise konsulteerimise võimalused viisaküsimustes. Selleks viis Euroopa Komisjon läbi Euroopa viisainfosüsteemi loomiseks vajaliku uuringu. Süsteem on käivitumas, lisaks tuleb arvestada ka liituvaid riike.
2. **Infrastruktuur informatsiooni jagamiseks, koostööks ja koordineerimiseks.**
Liikmesriikide asutuste koostöö ja töö koordineerimise parandamiseks läheb vaja alalist tehnilist tuge seoses andmehõive, -tötluse ja -edastusega. See aitab operatiivkoostööd koordineerida ja rändeandmebaase hallata.
3. **Piirikontroll.**
Eesmärk on Euroopa Liidu riikide piirivalve töö koordineerimine ja koostöö, mida alustatakse katseprojektide kaudu.
4. **Politseikoostöö.**
Politseikoostööd tuleb tugevdada ning kaasata rohkem Europoli.
5. **Välismaalaste seadus ja kriminaalõigus.**
Ebaseaduslikule sisserändeale kaasaaitamise eest kehtestatavaid sanktsioone tuleb ühtlustada ja karmistada.
6. **Tagasisaatmis- ja tagasivõtupoliitika.**

Euroopa Komisjonile on nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 300 andnud volituse läbi rääkida ja sõlmida tagasivõtulepinguid kolmandate riikidega, mille kodanikud elavad või viibivad ebaseaduslikult liikmesriigis. Algatatud on läbirääkimised Venemaa, Pakistani, Maroko, Ukraina, Albaania, Alžeeria, Hiina ja Türgiga.⁷³ Esimene tagasivõtuleping allkirjastati Hongkongiga (27. november 2002), jõustunud on lepingud Sri Lanka ja Macauga.⁷⁴ Selle valdkonna tähtsus aina suureneb. Tagasivõtulepingute sõlmimine Venemaa ja Ukrainaga oleks märkimisväärne edusamm. Kuna Euroopa Komisjon on saanud nõukogult volitused läbi rääkida mõlema riigiga, teeb ta seda ka Eesti osas.

Sevilla Ülemkogu istungil (21. ja 22. juunil 2002) esile toodud vajadust teha senisest tihedamat koostööd kinnitas sama aasta detsembris avaldatud Euroopa Komisjoni teatis rändeküsimuste integreerimisest suhtlusesse kolmandate riikidega.⁷⁵ Dokumendis tõdetakse, et enne Seville tehtud pingutused on tulemuste poolest mõnevõrra tagasihoidlikud just seetõttu, et koostööle kolmandate riikidega ei pööratud piisavalt tähelepanu.

Dokument on jagatud kaheks. Esimene osa analüüsib rahvusvahelise rände olemust, hindab selle mõju arenguriikidele ja käsitleb võimalusi, kuidas neid rändevoojude juhtimisel abis-

http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52001DC0672, 18 November 2003.

⁷³ EU seeking readmission (repatriation) agreements with 11 countries. Kättesaadav:

<http://www.statewatch.org/news/2002/oct/06readm.htm>, 20 November 2003.

⁷⁴ EU: Statewatch analysis no 17. Readmission agreements and EC external migration law. Prepared by Steve Peers. Available: <http://www.statewatch.org/news/2003/may/12readmission.htm>, 20 November 2003.

⁷⁵ COM/2002/703 final, 3.12.2002. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, integrating migration issues in the European Union's relations with third countries.

Kättesaadav: http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0703en01.pdf, 18 November 2003.

tada. Teine osa dokumendist (vastuseks Sevilla Ülemkogu soovile) annab ülevaate olemasolevatest rahalistest vahenditest ja nende kasutamise mõjususest.

Kokkuvõttes leidis Euroopa Komisjon, et koostööd kolmandate riikidega aitavad edendada:

1. **Rändevoogude põhjustele suunatud tasakaalustatud lähenemine.** Väliskoostöö ja arenguprogrammid ning inimõiguste propageerimise, demokraatia tugevdamise, vaesusega võitlemise, konfliktiennetuse ning üldise majandusliku ja sotsiaalse olukorra parandamise poliitika peab olema suunatud peamistele rändesurvet soodustavatele teguritele.
2. **Kolmandate riikidega ühiste huvide kaardistamine.** Rändevoogude tõhusamaks juhtimiseks peab Euroopa Liit jätkama rändeküsimuste integreerimist oma poliitilisse dialoogi kolmandate riikide ja piirkondadega. Selline dialoog ei peaks keskenduma ainult ebaseaduslikule sisserändele, vaid pöörama tähelepanu ka seadusliku sisserände kanalitele.
3. **Kolmandate riikide rändevoogude kontrolli suutlikkuse tõstmine üksikasjalike ja konkreetsete algatuste kaudu.** Varasemates dokumentides ettenähtud tegevused tuleb nüüd ellu viia.

Euroopa Komisjon näeb ette rahaliste vahendite suurendamist ühenduse eelarvereval B7–667. See eelarverida loodi 2001. aastal, et toetada sisserände lähte- ja transiitriike ning seeläbi mõjutada rändevoogusid.

Thessaloniki Ülemkogu (19. ja 20. juunil 2003) võttis vastu lõppjärelused sisserände-, välispiiri- ja varjupaigaküsimustes.⁷⁶ Ülemkogu istungil kinnitati liikmesriikide ja komisjoni tahet töötada välja ja kehtestada Euroopa ühine sisserände- ja varjupaigapoliitika. Rakendatavad meetmed on:

- õigusliku aluse loomine viisainfosüsteemi (VIS) arendamiseks ja rahastamiseks. Üks oluline teema on biomeetriliste andmete (sõrmejälgede, silmaiirise ja näokujutise kohta) lisamine dokumentidesse, esialgu viisale ja alalisele elamisloale ning hiljem reisidokumendi;
- seatud prioriteetide järgimine ning struktureeritud võrgustike ja meetodite kindlaksmääramine Euroopa Liidu välispiiride kaitse korraldamisel;
- õigusliku aluse loomine sisserände sideohvitseride võrgustiku loomiseks ja ettepanekute tegemine ühise käsiraamatu (ingl. K. *Common Manual*) vastuvõtmiseks;
- ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tagasipöördumispoliitika tõhustamine ja selle rakendamine;
- hindamismehhanismi loomine jälgimaks suhteid kolmandate riikidega, mis ei tee koostööd Euroopa Liiduga ebaseadusliku sisserände tõkestamisel. Tähelepanu pööratakse nende riikide osalusele rahvusvahelistes organisatsioonides, tagasivõtu- ja tagasipöördumispoliitika rakendamisele, piirikontrolli tõhustamisele, inimkaubitsemise vastu võitlemisele, viisapoliitikakoostööle, varjupaigasüsteemi loomisele ning elanike dokumenteerimisele;
- solidaarsusprintsipi täpsustamine ja rakendamine Euroopa Liidu poliitikaga seotud kulude kandmisel;
- Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomiseks vajalike õigusaktide vastuvõtmine;
- võimaluste leidmine selleks, et tagada rahvusvahelist kaitset vajavate isikute enam koordineeritud liikumine Euroopa Liidus ja koostöö tõhustamine Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemkomissari Ametiga ning et pakkuda pagulastele paremat kaitset nende päritoluregioonis;

⁷⁶ Presidency Conclusions. Kättesaadav: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, 14 November 2003.

- Euroopa Liidu territooriumil legaalselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni poliitika arendamine sihiga anda neile Euroopa Liidu kodanikega võrdsed õigused ja kohustused;
- igaaastase raporti koostamine Euroopa rändeküsimuste kohta, mis hõlmaks statistikat, rändepoliitikat ja -praktikat;
- Euroopa Migratsioonivõrgustiku loomine (liikmesriikides on määratud võrgustiku kontaktisikud).

Juba Viini tegevuskavast⁷⁷ alates on valdkonna prioriteet ebaseadusliku sisserände tõkestamine ja liidus seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike õiguste integreerimine, samuti nende isikute kaitse, kes seda vajavad, isegi kui nad ei lange täielikult Genfi konventsiooni⁷⁸ kriteeriumide alla. Riigid soovivad säilitada rahvuslikku suveräänsust ning seetõttu võivad rahvusliku ja liiduülese rändepoliitika eesmärgid vastuollu sattuda. Ilmselt sellepärast ongi uute Euroopa Liidu meetmete ja õigusaktide vastuvõtmine olnud vaevarikas ja aeglane. Üldist poliitikat on küll suhteliselt mugav kirja panna, kuid selle ellurakendamine vajab liikmesriikidevahelisi kokkuleppeid. Nagu eespool kirjeldatust nähtub, on Euroopa Liidus liigutud liidukeskselt lähenemiselt kolmandate riikidega koostöö suunas. Et mitmed paljulubavad algatused ja tegevuskavad on alles uued ning mõningate oluliste küsimuste üle peavad liikmesriigid veel läbirääkimisi, saab uute meetmete võtmist hinnata alles mõne aja möödudes.

Preventiivse rändekontrolli väga oluline meede on kavandatava riigis viibimise eesmärgi väljaselgitamine enne välismaalase riiki sisenemist. Tegelikku eesmärki aitab välja selgitada kontroll nii saatkonnas enne viisa väljaandmist kui ka riigipiiril enne riiki sisenemise lubamist. Välismaalasele, kelle puhul on kahtlus, et tema riiki sisenemise tegelik eesmärk ei vasta väidetavale eesmärgile, viisat ei anta ja riiki teda ei lubata. Peale selle kontrollitakse reisi-dokumendi ehtsust, kehtivust ja riigipoolset tunnustatust ning seda, kas isiku majanduslik olukord võimaldab tal riigis seaduslikult viibida, sealhulgas majutuse, rahaliste vahendite ja kindlustuse olemasolu. Ebaseaduslikku sisserännet aitab tõkestada ka vedaja vastutuse rakendamine.

Ühine viisapoliitika on hea eelkõige kolmel põhjusel: julgeoleku tagamine (näiteks eelkontroll viisade väljastamisel, ühine viisainfosüsteem), kulude kokkuhoid (riigil ei ole vaja avada esindusi igas riigis, ühe Schengeni riigi välisesindus võib täita ka teise Schengeni riigi välisesinduse funktsioone) ning kolmandate riikide kodanike parem juurdepääs viisateenusele (isikud võivad pöörduda ka teise Schengeni riigi saatkonda).

Euroopa Liidus reguleerib viisavabaduse küsimusi nõukogu määrus (EÜ) nr. 539/2001.⁷⁹ Selles määruses loetletakse kolmandad riigid, mille kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud. Nimetatud

⁷⁷ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice – Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998 (1999/C 19/01). OJ C 19, 23.01.1999, lk. 1–15.

⁷⁸ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 28. juuli 1951. a Genfi pagulasseisundi konventsioon, Eesti võttis nimetatud konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seaduse vastu 19.02.1997 (RT II 1997, 6, 26).

⁷⁹ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. OJ L 81, 21.03.2001, lk. 1–7.

määrus on Eestis rakendatav alates liitumisest Euroopa Liiduga. Eesti ei ole sõlminud vastastikuseid viisavabaduse lepinguid nende riikidega, mille kodanikel selle määruse kohaselt peab välispiiride ületamisel olema viisa (välja arvatud lubatud erandid diplomaatilise passi kasutajale), seega ei tulnud Eestil seni sõlmitud viisavabaduse lepinguid lõpetada. Küll aga on Eesti diplomaatiline eesmärk sõlmida täiendavalt vastastikused viisavabaduse lepingud nende riikidega, mille kodanikud on vaadeldava määruse kohaselt viisanõudest vabastatud. Takistuseks on olnud mitme suurriigi ettevaatlik suhtumine ning ka näiteks aeganõudev protseduur Lõuna-Ameerika riikide kauguse tõttu.

Euroopa Liidus on välja arendatud varjupaigataotlejate sõrmejälgede kogumise ja võrdlemise süsteem Eurodac,⁸⁰ mis hakkas toimima 15. jaanuaril 2003. Eurodac-süsteemi eesmärk on aidata määrata, milline liikmesriik on Dublini konventsiooni kohaselt kohustatud läbi vaatama liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse. Süsteem koosneb keskuksusest, infotehnoloogilisest keskandmebaasist ning liikmesriikide ja keskandmebaasi vahelistest andmeedastusvahenditest. Keskuksus vastutab keskandmebaasi haldamise eest ja koostab statistilisi aruandeid.

Liikmesriik võtab kõikidelt vähemalt 14-aastastelt varjupaigataotlejatelt sõrmejäljed (ette on nähtud spetsiaalne Eurodaci sõrmejäljevorm) ja edastab need viivitamata keskuksusele. Keskuksus salvestab andmed keskandmebaasi ning võrdleb neid juba talletatud sõrmejälgedega. Andmeid säilitatakse kesk-andmebaasis 10 aastat, kuid kodakondsuse saanud isikute andmed kustutatakse viivitamata. Keskandmebaasi salvestatud varjupaigataotleja kohta käivad andmed blokeeritakse, kui see isik on liikmesriigis pagulaseks tunnistatud.

Samuti võtab liikmesriik kõikidelt vähemalt 14-aastastelt kolmandatest riikidest pärit välismaalastelt, kes on kinni peetud seoses ebaseadusliku piiriületamisega ja keda ei ole tagasi saadetud, kõikide sõrmede sõrmejäljed ning edastab need keskuksusele. Keskuksus salvestab andmed andmebaasi üksnes selleks, et võrrelda neid edaspidi keskuksusele edastatavate varjupaigataotlejate andmetega. Andmeid säilitatakse keskandmebaasis kaks aastat, kuid elamisloa või kodakondsuse saanud isikute ning liikmesriikide territooriumilt lahkunud isikute andmed kustutatakse viivitamata.

Liikmesriik võib keskuksusele edastada vähemalt 14-aastase ebaseaduslikult liikmesriigis viibimiselt tabatud välismaalase sõrmejäljed, et kontrollida, kas ta on varem esitanud varjupaigataotluse teises liikmesriigis. Keskuksus võrdleb andmeid varjupaigataotleja juba salvestatud sõrmejälgedega, edastab liikmesriigile võrdlustulemused ja kustutab andmed viivitamata.

Loodud on ka iseseisev ühine järelevalveasutus, mille ülesanne on jälgida keskuksuse tegevust tagamaks, et keskuksuses hoitavate andmete töötlemisel ja kasutamisel ei rikuta andmesubjektide õigusi.

⁸⁰ Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. OJ L 316, 15.12.2000, p. 1 – 10. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. OJ L 62, 5.03.2002, lk. 1–5.

Eestis on kirjeldatud süsteem tänu Phare toetusele loodud.⁸¹ Esimesed sõrmejäljed (kategooria 1 – varjupaigataotlejad) edastati Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti poolt Eurodac-süsteemi keskandmebaasi 12. juulil 2004. Varjupaigamenetluses vahetatakse rööpselt sõrmejälgede võrdlemisega dokumente ja tõendeid nn. Dublinet-süsteemi kaudu. Eurodac-süsteemi on sisestatud andmed alates 15. jaanuarist 2003, probleemiks jääb varasema informatsiooni kättesaamine.

Eesti õigusaktide ühtlustamine Euroopa Liidu menetluspõhimõtetega ei ole Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti andmeil seniajani kaasa toonud tagajärgi, mis seisneksid massilises sisserändes Eestisse. Töomahu mõningat kasvu võib lähiaastatel siiski prognoosida seoses varjupaigamenetluse protseduuride juurutamisega ning sisepiiridel kontrolli kaotamisega. Tulenevalt Dublini konventsiooni järglasest, nn Dublin II määrusest,⁸² on üks peamisi vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume ebaseadusliku piiriületuse riik, millest tulenevalt võib eeldada, et peamine koormus varjupaigataotlejate menetlemisel võib langeda Euroopa Liidu välispiirialadele, seega ka Eestile. Nimetatud konventsioon ning ka määrus ei sea varjupaigataotlejate vastuvõtukvoote.

Kokkuvõtlikult on Euroopa Liidu rändepoliitika kujundamise prioriteetid esitatud tahvil 4.1.

Ühine rändepoliitika
• Sisserände reguleerimine • Kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine • Partnerlus päritoluriikidega • Ühine Euroopa varjupaigasüsteem • Meetmed ebaseaduslikult riigis viibivate isikute repatrieerimiseks • Ühine viisapoliitika • Koordineeritud välispiiride valve • Dokumentide (sh. viisa- ja elamisloa kleebised) turvalisuse tõstmine

Tahvel 4.1. Euroopa Liidu ühise rändepoliitika alused.

5. SCHENGENI ÕIGUSRUUM

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

⁸¹ Phare AFIS (Estonian Automated Fingerprint Identification System) projekt nr. 2003/005-026.05.02.

⁸² Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. OJ L 50, 25.02.2003, lk. 1–10.

Schengeni leping sõlmiti 1985. aastal⁸³ viie riigi – Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi – poolt. Schengeni lepingu eellaseks võib nimetada analoogiliselt toimivat koostööd Beneluxi maades. Samuti põhineb sarnasel ideel Põhjala Passiliit. Island, Norra, Rootsi, Soome ja Taani lõid ühise viisavaba territooriumi aastal 1955. Rootsi, Soome ja Taani kui Euroopa Liidu liikmesriigid kirjutasid Schengeni leppele alla 19. detsembril 1996. Samal ajal kirjutasid Island ja Norra alla eraldi koostöölepingule Schengeni riikidega.⁸⁴ Schengeni koostöö ajalist järjestust illustreerib tahvel 5.1.

Schengeni koostöö verstapostid ja Eesti osalus

- **1955 Põhjala Passiliit**
- **14.06.1985 Schengeni leping**
- **19.06.1990 Schengeni konventsioon (jõustus 26.03.1995)⁸²**
- **1.05.1999 jõustus Amsterdami leping, millega integreeriti Schengen Euroopa Liitu**
- **1995 Schengeni sisepiiride kontrolli kaotamine**

Tahvel 5.1. Schengeni koostöö verstapostid.

Schengenist igapäevaselt rääkides tuleb kõigepealt meelde Schengeni viisa – kaudses mõttes ongi ühtne viisaruum-olulisim punkt ning sellega kaasneb lepinguosaliste riikide jaoks ühine piir ja piirikontroll. Lepinguosaliste riikide ühispiiridel ei kontrollita eraldi isikute, transpordi ja kaupade liikumist, neid käsitletakse sisepiiridena. Schengeni lepinguga ühinenud riikide eesmärk on kaotada sisemine piirikontroll lepingupoolte vahel, et oleks võimalik ellu viia inimeste vaba liikumise põhimõtet, mis sisaldub 1957. aastal sõlmitud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus. Ühine sisepiir tähendab tõhustatud koostööd välispiiri valvamisel. Kontrolli vähenemisest tulenevate võimalike negatiivsete tagajärgede ennetamiseks rakendatakse kompenseerivaid meetmeid, millest tuleb juttu allpool. Lepingupooled tõhustavad omavahelist politseikoostööd ning õigusalasid konsultatsioone. Koostööd tehakse ka viisapoliitika harmoneerimise valdkonnas ning välja on töötatud ühine Schengeni infosüsteem (SIS), mida samuti tutvustatakse allpool. Sel moel on liikumisvabadus kombineeritud parimal võimalikul viisil julgeoleku tagamisega.

Schengeni koostöö inkorporeeriti Euroopa Liidu raamistikku 1. mail 1999 eraldi protokolliga, mis Amsterdami lepingu kaudu lisati Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule.⁸⁵

⁸³ Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.09.2000, lk. 13–18.

⁸⁴ The Schengen *acquis* and its integration into the Union. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>, 20 November 2003.

⁸⁵ Protokoll (nr 2), Schengeni *acquis* Euroopa Liitu integreerimise kohta.

Schengeni *acquis* Euroopa Liidu raamistikku integreeriva protokolli artiklis 8 öeldakse: “Uue liikmesriigi Euroopa Liitu võtmiseks peetavatel läbirääkimistel käsitletakse Schengeni *acquis*’d ja selle raames tegutsevate institutsioonide võetud hilisemaid meetmeid kui *acquis*’d, mis tuleb kõikidel ühinemist taotlevatel kandidaatriikidel täies mahus harmoneerida.” Liitumisläbirääkimiste ühises seisukohas rõhutab Euroopa Liit, et “otsus, mis kinnitab iga Euroopa Liiduga ühineva riigi suutlikkust rakendada Schengeni *acquis*’d, mis võimaldaks loobuda kontrollist sisepiiridel, arvestab kõiki elemente, mis sisalduvad täidesaatva komitee 14. detsembri 1993. aasta otsuses ministrite ja riigisekretäride deklaratsioonide kohta (SCH/Com-ex (93) 10).⁸⁶ Euroopa Liit nendib, et tegemist on tundliku teemaga, ning juhib tähelepanu asjaolule, et sisepiiri kontrollist loobumine nõuab eraldi otsust, mis tuleb üksmeelselt vastu võtta pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga ning kooskõlas Euroopa Liidu õigusnormidega.⁸⁷ Ökonoomsuse seisukohalt tuleks otsus sisepiiridel kontrolli kaotamise kohta teha kõigi (või enamiku) liituvate riikide kohta korraga.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga käsitles Schengeni *acquis* rakendamise kohustust artikkel 3:

ARTIKKEL 3

1. Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokolliga (edaspidi “Schengeni protokoll”) Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni acquis’ sätted ning Schengeni acquis’l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, mis on loetletud käesoleva akti I lisas, samuti muud samalaadsed aktid, mis võidakse vastu võtta enne ühinemiskuupäeva, on uutele liikmesriikidele siduvad ja neid kohaldatakse nimetatud riikides alates ühinemiskuupäevast.

2. Need Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni acquis’ sätted ning Schengeni acquis’l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, millele ei ole lõikes 1 osutatud, on uutele liikmesriikidele siduvad alates ühinemiskuupäevast, kuid neid kohaldatakse uues liikmesriigis üksnes nõukogu sellekohase otsuse alusel, mis tehakse pärast Schengeni kehtiva hindamiskorra kohaselt toimunud kontrollimist, kas asjaomases uues liikmesriigis on kõnealuse acquis’ kõigi osade rakendamise tingimused täidetud, ning pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist.

Nõukogu teeb oma otsuse ühehäälselt, kusjuures hääletamisel osalevad nõukogu liikmed, kes esindavad nende liikmesriikide valitsusi, mille suhtes on käesolevas lõikes osutatud sätted juba jõustunud, ning selle liikmesriigi valitsuse esindaja, mille suhtes nimetatud sätted jõustatakse. Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi valitsusi esindavad nõukogu liikmed võtavad otsustamisest osa niivõrd, kuivõrd otsus käsitleb selliseid Schengeni acquis’ sätteid ja Schengeni acquis’l põhinevaid või sellega muul viisil seotud akte, milles nimetatud liikmesriigid osalevad.

3. Lepingud, mille nõukogu on sõlminud Schengeni protokolli artikli 6 alusel, on uutele liikmesriikidele siduvad alates ühinemiskuupäevast.

⁸⁶ Decision of the Executive Committee of 14 December 1993 concerning the declarations by the Ministers and State Secretaries (SCH/Com-ex (93) 10). OJ L 139, 22.09.2000, lk. 127–128.

⁸⁷ European Union common position (Replaces doc. 20767/01 CONF-EE 30/01). Conference on Accession to the European Union, Estonia. CONF-EE 11/02. Brussels, 6 March 2002, lk. 3.

4. Justiits- ja siseküsimusi käsitlevate konventsioonide või aktide suhtes, mis on lahutamatud EL lepingu eesmärkide saavutamiseks, kohustuvad uued liikmesriigid:

– ühinema nendega, mis ühinemiskuupäevaks on praegustele liikmesriikidele allakirjutamiseks avatud, ja nendega, mille nõukogu on koostanud kooskõlas EL lepingu VI jaotisega ja soovitanud liikmesriikidel vastu võtta,

– võtma kasutusele haldus- ja muud meetmed nagu need, mille praegused liikmesriigid või nõukogu on ühinemiskuupäevaks vastu võtnud, et hõlbustada praktilist koostööd liikmesriikide institutsioonide ja organisatsioonide vahel, kes tegutsevad justiits- ja siseküsimuste valdkonnas.

Schengeni konventsioon ning hiljem *acquis*'sse lisandunud õigusaktid käsitlevad järgmisi valdkondi:

- piiriturvalisus,
- viisaküsimused,
- politseikoostöö,
- rändekontroll,
- justiitskoostöö,
- uimastikaubandus
- relvad ja laskemoon,
- Schengeni informatsioonisüsteem,
- andmekaitse.

Piiril toimuva tegevuse Schengeni konventsiooni nõuetega vastavusse viimiseks oli Eestis vaja:

- viia õigusaktidesse sisse vajalikud muudatused;
- kehtestada Schengeni käsiraamatust lähtuvad piirikontrolli protseduurid ning administratiivne suutlikkus;
- muretseda välispiiridele puuduvad tehnilised valve- ja kontrollivahendid;
- suurendada piirivalvurite arvu välispiiril;
- tagada piirivalvurite kooolitus ja pidev täiendkoolitus;
- teha Tallinna lennujaamas vajalikud ümberehitused Schengeni ja mitte-Schengeni reisijate füüsiliseks eraldamiseks;
- lõpetada alaline kontroll Eesti–Läti piiril (või muuta ühiskontrolli tehnoloogiat ja valve tihedust);
- lõpetada Schengeni reisijate kontroll Tallinna reisisadamas;
- võtta kasutusele Schengeni infosüsteem ja viisainfosüsteem.

Kuna ebaseaduslik sisseränne on Schengeni õigusruumi kõige põletavam küsimus, siis tuli Eestil olla valmis uueks situatsiooniks. Eesti ei ole seni olnud ebaseadusliku sisserände sihtriigiks ega mitte olulisel määral ka transiitriigiks. Samas arvati, et Schengeni sisepiiride kontrolli kaotamine võis oluliselt suurendada survet illegaalseks migratsiooniks.

Illegalse migratsiooni, samuti kuritegevuse ja terrorismi tõkestamiseks rakendatakse järjest uusi meetodeid. Näiteks 2006. aasta septembris pidid liikmesriigid harmoneerima Euroopa Liidu direktiivi 2004/82 EC, mis kohustas lennuvedajaid edastama piirikontrolli teostavale

asutusele eelnevalt andmed kolmandatest riikidest Schengeni/Euroopa Liidu riiki toimetatavate reisijate kohta. Käivitati ka Viisainfosüsteem VIS ning menetleti vastavalt Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukogu määruse eelnõud, mis käsitles viisainfosüsteemi ja liikmesriikide vahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta. Viisainfosüsteemi eesmärk on viisavõltsingu tuvastamine, viisa *shoppingu* tõkestamine, dokumentideta isikute tuvastamine, isikusamasuse tuvastamine, konsulaarkoostöö tõhustamine ja kiirendamine. Selle kontekstis tuli päevakorda ka viisabiomeetria rakendamine ning biomeetriliste andmete salvestamine viisainfosüsteemis.

Schengeni infosüsteem (SIS) on lepinguosaliste riikide ühtne ja terviklik infosüsteem, milles on iga riigi siseriiklik osa. Lepinguosalised saavad teha automaatselt päringuid kogu süsteemis. Süsteem sisaldab andmeid tagaotsitavate isikute ning nende välismaalaste kohta, kellele kehtib sissesõidukeeld; andmeid kadunud või ajutist kaitset vajavate isikute kohta; tunnistajaid ja süüdistatavaid. Peale selle on seal nende isikute andmed, kellele tuleb kätte anda kohtuotsus või kutse ilmuda kohale vabaduskaotusliku karistuse kandmiseks, samuti sõidukid (mootorsõidukid töömahuga üle 50 cm³, haagised ja haagiselamud tühimassiga üle 750 kg), tulirelvad, dokumendiplangid, isikut tõendavad dokumendid (passid, juhiloa, isikutunnistused), pangatähed (paberraha), mis on varastatud, ebaseaduslikult omandatud või kaotatud. SIS-i elektrooniline inforegister on mõeldud lepinguosaliste pädevate organite omavaheliseks infovahetuseks. Infosüsteem koosneb riiklikest inforegistritest, mis luuakse ja hoitakse töös igas lepinguriigis eraldi. Tehniline toetussüsteem asub Strasbourg'is. Seoses uute liikmesriikide juurdetulekuga on käsil teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) väljatöötamine.⁸⁸

Schengeni infosüsteemiga tahetakse kindlustada julgeolekut ja avalikku korda Schengeni lepinguosaliste riikide territooriumil. Eesmärgi saavutamiseks annab infosüsteem politseile ja teistele kriminaalasju uurivatele pädevatele asutustele kriminaaljälituseks vajalikku teavet. Kõik vajalikud kriteeriumid töötatakse välja siseriikliku õiguse alusel. Riiklikud õigusaktid sätestavad, millist informatsiooni riigi kodanike kohta registreeritakse. Schengeni konventsioon sätestab, milliseid andmeid tohib vahetada. SIS on üks tasakaalustavatest meetmetest, mida rakendatakse isikute vaba liikumisega kaasneva võivate negatiivsete tagajärgede vältimiseks. Schengeni infosüsteemi kasutamise järelevalvet teostab Eestis Andmekaitse Inspeksioon.

Kõik isikud, kes soovivad siseneda Schengeni territooriumile, peavad oma isiku identifitseerimiseks läbima vähemalt ühe kontrolli välispiiril. Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide kodanikud peavad lepinguosalise lennuväljale saabudes läbima põhjalikuma kontrolli kui liitu kuuluvate riikide kodanikud. Muuhulgas kontrollitakse, kas isiku nimi esineb riiklikus Schengeni infosüsteemis. Sellele lisandub ka kontroll läbi Viisainfosüsteemi. Eraldi reeglid kehtivad ümberistuvate ja transiitreisijate kohta.

Euroopa Liidu kodanikke liikumisel nii rangelt ei kontrollita. Selles seisneb Euroopa Liidu kodanikuks olemise eelis. Tõsisem kontroll on kehtestatud välismaalaste üle. Välismaalasel peab olema kehtiv ja tunnustatud reisidokument ja viisa (õiguslik alus riigis viibimiseks), ta ei

⁸⁸ Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen information system (SIS II) (2001/866/JHA). OJ L 328, 13.12.2001, p 1–3. Council Regulation (EC) No 2424/2001 of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen information system (SIS II). OJ L 328, 13.12.2001, lk. 4–6.

tohi kujutada ohtu julgeolekule ning tema kohta ei tohi SIS-is olla häiret. SIS-päringute tegemise õigus tuleb täpselt määratleda ning sellest tuleb teavitada ka Euroopa Liitu. Näiteks liikluspatalullil on oma SIS-terminal, mille kaudu saab teha päringuid, tollil aitab SIS veenduda, et kontrollitavad asjad ei ole infosüsteemis tagaotsitavana kirjas jne.

SIS-iga ühinemiseks vajalike tingimuste loomise, süsteemi väljaarendamise ja töökorras hoidmise kulud katab riik. Liikmesriigid ja koostööpartnerid maksavad ühiselt liikmemaksu Schengeni sekretariaadi ülalpidamiseks, samuti tasutakse ühiselt keskse SIS-süsteemi ja Strasbourg's asuva tehnilise tugisüsteemi käigushoidmiseks ning uuteks investeeringuteks vajaminev osa.

SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*) bürood on rahvuslikud andmehõivekeskused, mis teevad koostööd kohtutega, prokuratuuriga, välismaalaste ametiga jne. SIRENE bürood loodi lepinguosaliste omavahelise kokkuleppe alusel. Nimetatud kontaktasutusi ei ole Schengeni konventsioonis otseselt sätestatud, kuid sellekohased muutused on tulemas. SIRENE töövormid on kirjas SIRENE käsiraamatus.⁸⁹ SIRENE büroo põhitegevuste hulka kuuluvad konsultatsioonid enne keeldude sisestamist, infovahetus, tegevuskavade koostamine ja kontrollimine, samuti kriminaalteabe vahetamine ning piiriülese koostöö koordineerimine. Sisnet on SIRENE büroode vaheline andmevõrk, seega on Sisnet Schengeni keskkonna kommunikatsiooni toetav infrastruktuur.⁹⁰ Sisnet rakendus 1. jaanuaril 2003.

Schengeni *acquis* täieliku rakendamise tulemusena:

- 1) on tagatud siseriiklik valmidus (tehniline + kasutamise protseduurid ja kasutajakoolitus) Schengeni infosüsteemi ja Viisainfosüsteemi kasutuselevõtuks kõikides asjaomastes ametkondades ja on loodud SIRENE büroo SIS rakendava asutusena;
- 2) toimub kontrolli ja tõkete kaotamine sisepiiridel;
- 3) välispiiride valve on piisaval tasemel:
 - rakendatakse ühisel käsiraamatus⁹¹ ette nähtud kontrollimooduseid,
 - toimiv patrulltegevus,
 - on tagatud isikkoosseisu vajalik arv ja pädevus,
 - on olemas vajalikud tehnilised vahendid,
 - toimub siseriiklik koostöö ning koostöö välisriikidega;
 - Schengeni ja mitte-Schengeni reisijad on lennuväljal füüsiliselt eraldatud.
- 4) väljastatakse Schengeni viisasid kooskõlas ühtsete juhistega;
- 5) eksisteerib toimiv siseriiklik migratsioonikontrolli süsteem;
- 6) toimib politseikoostöö naaberriikidega;
- 7) on tagatud andmekaitse nõuete tagamine SIS kasutamisel.

Schengeni reeglistikust on võimalik teha erandeid riigi julgeoleku, avaliku korra ja rahvatervise huvides.

⁸⁹ Sirene Manual (2003/C 38/01). OJ C 38, 17.02.2003, lk. 1–24.

⁹⁰ Council Decision of 27 February 2003 amending Decision 2000/265/EC on the establishment of a financial regulation governing the budgetary aspects of the management by the Deputy Secretary-General of the Council, of contracts concluded in his name, on behalf of certain Member States, relating to the installation and the functioning of the communication infrastructure for the Schengen environment, "Sisnet" (2003/171/EC). OJ L 69, 13.03.2003, lk. 25–26.

⁹¹ Common Manual. (2002/C 313/02). OJ C 313, 16.12.2002, lk. 97–335.

Schengeni õigusruumiga liitumise positiivsed küljed on alljärgnevad:

- **Isikute vaba liikumine Schengeni ruumis.** Schengeni lepingu eesmärk on isikute vaba liikumise tagamine Schengeni ruumis (s.o. Schengeni *acquis* rakendanud riikides). Praktikas tähendab see, et lepinguga ühinenud riikide sisepiiridel piirikontrolli ei toimu ning kontrolli vähenemisest tulenevate võimalike negatiivsete tagajärgede vältimiseks rakendatakse tasakaalustavaid meetmeid, milleks on Schengeni infosüsteem (ühistele standarditele vastav *on-line*-ühendus liikmesriikide vahel), tugevdatud kontroll välispiiridel, välismaalaste siseriiklik järelevalve, piireületav politseikoostöö (piireületav jälitus ja jälgimine) ning ühine viisareeglistik.
- Tugevneb välispiiri kontroll ning kontroll viisade väljastamise üle kolmandate riikide kodanikele, kuna seda konsulteeritakse kõikide Schengeni riikidega. Tugevdatakse välismaalaste kontrolli siseriiklikult.⁹² Schengeni infosüsteem võimaldab kontrolli kogu Schengeni ruumis.

Schengeni õigusruumiga ühinemisest tulenevad olulisemad aspektid:⁹³

- Reisimine on muutunud oluliselt lihtsamaks Schengeni konventsiooniga liitunud riikide kodanike jaoks, keerulisemaks (viisa ja muud nõudmised) kolmandatest riikidest pärit isikute jaoks.
- Eestil tuli hakata arvestama teiste liikmesriikide nõudmistega eeskätt idapiiri suhtes, sest Eesti riigi idapiirist sai Euroopa Liidu välispiir.
- Eestil tuli säilitada valmisolek muuta sisepiir välispiiriks.

6. RAHVUSVAHELINE ÕIGUSABI

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Rahvusvaheline õigusabi jaguneb:

- õigusabi tsiviilasjades;
- õigusabi kriminaalasjades.

Valdkonda reguleerivad õigusaktid:

- rahvusvahelised lepingud;
- konventsioonid;
- Euroopa Liidu õigusaktid (määrused, raamlepingud);
- õigusabilepingud;
- siseriiklikud õigusaktid.

Rahvusvaheline õigusabi areng:

⁹² Common Manual (2002/C 313/02). OJ C 313, 16.12.2002, lk. 97–335. Part II Border checks, p. 104–117.

⁹³ Decision of the Executive Committee of 29 December 1995 on the procedure for applying Article 2(2) of the Convention implementing the Schengen Agreement (SCH/Com-ex (95) 20, rev. 2), OJ L 139, 22.09.2000, lk. 133–134.

- õigusabilepingud;
- Euroopa Nõukogu konventsioonid;
- Euroopa Liidu konventsioonid;
- Euroopa Liidu määrused;
- Euroopa Liidu raamotsused.

Õigusabilepingud:

- Eesti-Leedu-Läti õigusabileping;
- Eesti-Vene õigusabileping;
- Eesti-Ukraina õigusabileping;
- Eesti-Poola õigusabileping.

Euroopa Nõukogu konventsioonid:

- Õigusabitaotluste edastamise Euroopa konventsioon;
- Laste hooldusõigust ja selle taastamist käsitlevate otsuste tunnustamise konventsioon;
- Väljaandmise Euroopa konventsioon (1957);
- Vastastikune abi kriminaalasjades Euroopa konventsioon (1959);
- Kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsioon (1983);
- Kriminaalmenetluse üleandmise Euroopa konventsioon (1972);
- Kohtuotsuse rahvusvahelise kehtivuse Euroopa konventsioon (1970);
- Rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise Euroopa konventsioon (1990).

Haagi Rahvusvahelise Eraõiguse konverentsi konventsioonid:

- Tsiviil- ja kaubandusajades kohtu- ja kohtuväliste dokumentide kätteandmise konventsioon;
- Tsiviil- ja kaubandusajades tõendite kogumise konventsioon;
- Rahvusvahelise kohtumenetluse lihtsustamise konventsioon;
- Lapseröövi suhtes tsiviilõiguse kohaldamise konventsioon;
- Välisriigi avaliku dokumendi legaliseerimise nõude tühistamise konventsioon.

Euroopa Liidu konventsioonid:

- Vastastikuse abistamise kriminaalasjades konventsioon (2000);
- Lihtsustatud väljaandmise konventsioon (1995);
- Väljaandmise konventsioon (1996).

Euroopa Liidu Nõukogu määrused:

- Määrus nr. 1348/2000 "Tsiviil- ja kaubandusajades kohtu- ja kohtuväliste dokumentide EL-i liikmesriikides kätteandmise kohta;
- Määrus nr. 1206/2001 "Liikmesriikide kohtute vahelise koostöö kohta tõendite kogumisel tsiviil- ja kaubandusajades;
- Määrus nr. 44/2001 "Kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades";
- Määrus nr. 1347/2000 "Abieluasjade ja vanemliku vastutusega abikaasade ühiste laste eest seotud asjade kohtualluvuse ja kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta".

Euroopa Liidu raamotsused:

- Euroopa vahistamismäärus /*European Arrest Warrant*;
- Ühistest uurimisrühmadest /*Joint investigation teams*;
- Konfiskeerimisotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtete kohaldamise kohta;
- Euroopa tõendite määrus/*European Evidence Warrant*
- Vangide vahetuse raamotsuse eelnõu

Euroopa Liidu ühismeetmed:

- Side-prokuröride institutsiooni sisseviimine;
- Euroopa Justiitskoostöövõrgustik
 - kriminaalasjades⁹⁴,
 - tsiviilasjades⁹⁵;
- Eurojust.

7. ÕIGUSALASE JA SISEASJADE KOOSTÖÖ VORMID

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

7.1. Europol ja Eurojust

Europol⁹⁶ on Euroopa kriminaaljälitusorgan, mille eesmärk on edendada liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste tööd ja parandada koostööd terrorismi, ebaseadusliku uimastiäri ja rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse teiste raskete liikide ennetamisel ning nende vastu võitlemisel, kui on olemas asitõendid organiseeritud kuritegeliku struktuuri seotuse kohta ning kui need kuriteod puudutavad kaht või enamat liikmesriiki.

Europoli ülesanne on aidata tõhusalt kaasa Euroopa Liidu kriminaaljälitusmeetmete rakendamisel võitluses organiseeritud kuritegevuse ja eelkõige selles osalevate kuritegelike organisatsioonide vastu. Europoli idee autoriks peetakse Saksamaa Liitvabariigi kantslerit Helmuth Kohli, kes Luksemburgi Ülemkogu istungil (28.–29. juunini 1991) tuli välja ettepanekuga luua 1993. aasta lõpuks Euroopa Keskkriminaaluurimisamet, mis vastutaks organiseeritud kuritegevuse ja uimastiäri vastu võitlemise eest.⁹⁷

Eespool kirjeldatud illustreerib tahvel 7.1.

⁹⁴ <http://www.ejn-crimjust.eu.int/>

⁹⁵ http://europa.eu.int/comm/justice_home/judicialatlascivil/html/index_et.htm

⁹⁶ Europolil on oma kodulehekülj arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.europol.eu.int>, 26. septembril 2003.

⁹⁷ Federico Boschi Orlandini. Europol and the Europol drugs unit: a cooperation structure in the making. – The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 209–216, lk. 209.

Europoli tegevuse verstapostid ja koostöö Eestiga

- Maastrichti leping jõustus 1.11.1993
- Europoli narkoosakond 3.01.1994
- Europoli konventsiooni ratifitseerimine 1.10.1998
- Täies ulatuses tegevuse algus 1.07.1999
- Asukoht Hollandis, Haagis
- Eesti ja Europoli vaheline koostööleping 10.10.2001
- Eesti sideohvitser Haagis juulist 2002

Tahvel 7.1. Europoli tegevuse verstapostid ja koostöö Eestiga.

Europoli loomises lepitati kokku 7. veebruaril 1992. aastal allkirjastatud Euroopa Liidu lepingus ehk Maastrichti lepingus, mis jõustus 1. novembril 1993. Hollandis Haagis asuv Europol alustas tööd 3. jaanuaril 1994 Europoli narkoosakonnana. Europoli konventsiooni⁹⁸ ratifitseerisid kõik liikmesriigid ja see jõustus 1. oktoobril 1998. Pärast vajalike õigusaktide vastuvõtmist alustas Europol 1. juulil 1999 täies ulatuses oma tegevust.

Eesti selleaegne siseminister Jüri Möis esitas 19. aprillil 1999 Euroopa Liidu eesistuja Saksamaa siseministrile Otto Schilyle taotluse alustada läbirääkimisi Europoliga. See ettepanek leidis heakskiitu. Europoli eksperdid käisid tutvumas Eesti õiguskaitsestruktuuridega, analüüsisid Eesti õigusakte ning läbirääkimised päädisid 10. oktoobril 2001 Eesti ja Europoli koostöölepingu allakirjutamisega Tallinnas. Eesti sideohvitser Peeter Palo asus Haagis tööle juulis 2002.

Europoli peakorteris Haagis töötavad sidet pidavad ametnikud: liikmesriikide ja partnerite politsei, tolli, sandarmeeria, migratsiooni- ja asutuste esindajad; analüütikud, teenistujad jt. Iga liikmesriik on nimetanud Europoliga sidet pidava siseriikliku üksuse. Ühel liikmesriigil võib Haagis olla ka mitu sideohvitseri.

Europoli tööd juhib peadirektor. Europol on aruandekohustuslik justitiis- ja siseministrite nõukogu ees.

Europoli ülesanne on ennetada kuritegevust ja võidelda kuritegevusega järgmistes valdkondades:

- ebaseaduslik uimastiäri;
- ebaseaduslik sisseränne;
- ebaseaduslik mootorsõidukiäri;
- inimkaubitsemine;
- euro võltsimine;
- tuumamaterjalide ja radioaktiivsete ainete kaubandus;
- terrorism;
- rahvusvahelise kuritegevusega seotud rahapesu.

⁹⁸ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27.11.1995, lk. 1–32.

Europol abistab liikmesriike järgmiste meetmete võtmisega:

- liikmesriikidevahelise teabevahetuse hõlbustamine;
- operatiivanalüüside, strateegiliste raportite ja kuritegevuse olukorra analüüside koostamine;
- abi uurimise läbiviimisel;
- automatiseeritud infosüsteemi ülalpidamine.

Eurojusti võib vaadelda kui Europol partnerit, sest paljudel juhtudel peaks Eurojust jätkama tööd sealt, kus Europol lõpetab. Eurojust peab Europolile andma nõu õigusküsimustes ning aitama koordineerida siseriikliku süüdistaja tööd.

Eurojusti üksuse asutamise vajadus on kirjas Tampere Ülemkogu (15. ja 16. oktoobril 1999) lõppjäreldestes. Nähti ette luua enne 2001. aasta lõppu õiguslase koostöö üksus, mis ühendaks liikmesriikide prokuröre, kohtunikke ja politseiametnikke võitluses raske organiseeritud kuritegevusega.

Eurojusti ajutine üksus (*Provisional Judicial Cooperation Unit*) alustas tööd 1. märtsil 2001.⁹⁹ Nice'i lepingu kohaselt (kirjutati alla 26. veebruaril 2001) toimub liikmesriikide kohtute ja muude pädevate asutuste vaheline koostöö muuhulgas Euroopa õiguslase koostöö üksuse Eurojust kaudu (Euroopa Liidu lepingu artikli 29 lõike 2 teine taane). Euroopa Liidu lepingu artikli 31 lõige 2 toob välja põhipunktid, kuidas nõukogu Eurojusti tööle kaasa aitab. 28. veebruaril 2002 võttis nõukogu vastu otsuse Eurojusti loomise kohta eesmärgiga tugevdada võitlust raskete kuritegudega.¹⁰⁰ Otsus jõustus 6. märtsil 2002.

Eurojusti üksus asub Haagis (ajutine üksus asus Brüsselis). Eurojusti loomist kirjeldab tahvel 7.2.

Eurojusti arengu verstapostid

- Tampere Ülemkogu 15.–16.10.1999
- Eurojusti ajutine üksus 1.03.2001
- Nõukogu otsus luua Eurojusti üksus 28.02.2002 (jõustus 6.03.2002)
- Protseduurireeglid 13.06.2002
- Nice'i leping jõustus 1.02.2003
- Asukoht Haagis

Tahvel 7.2. Eurojusti arengu verstapostid.

Eurojust on Euroopa Liidu prokuröre, kohtunike või magistraate ja politseinike ühendav üksus. Esindaja määramine oli iga liikmesriigi otsustada. Igal liikmesriigil on üks esindaja¹⁰¹. See on ka probleeme põhjustanud, sest mõni liikmesriik on delegeerinud justiitskoostöö küsimused regionaalsele tasandile. Näiteks Soomes ja Saksamaal on osalenud kaks esindajat.

⁹⁹ Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit (2000/799/JHA). OJ L 324, 21.12.2000, lk. 2–3.

¹⁰⁰ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA). OJ L 63, 6.03.2002, lk. 1–13.

¹⁰¹ Eesti esindaja Eurojustis on riigiprokurör Raivo Sepp.

Soomest osaleb ka politseiesindaja, sest Soome siseriiklikus süsteemis juhib uurimistegevust politsei.

Eurojusti eesmärk on parandada koostööd ja infovahetust pädevate siseriiklike asutuste vahel uurimistoimingute läbiviimisel ja süüdistuse esitamisel rasketes kuritegudes, eriti sellistes kuritegudes, mis hõlmavad kaht või rohkemat liikmesriiki (piiriülesed kuriteod). Kuidas seda konkreetset eesmärki saavutada, sõltub siseriiklikest protseduuridest ning ka Eurojusti kontaktisikuks määratud ametnikust. Eurojusti idee kandvus põhineb sellel, et siseriiklike asutuste koordineerimist korraldab keskne asutus, seda ei tee liikmesriikide kontaktpunktid. Ühtlasi on see alternatiiv Euroopa prokuröri idee ja *Corpus Juris*¹⁰² loomisele. Eurojusti eesmärk on parem koostöö liikmesriikide pädevate asutuste vahel, paremini koordineeritud piiriüleste kuritegude menetlemine, infovahetus ja võimalus teha praktikast tulenevaid ettepanekuid seaduste täiendamiseks.

Eurojusti loomise otsus viitab raskete kuritegude osas Europoli konventsioonile, nimetades rasketeks järgmisi kuriteoliike:

- organiseeritud kuritegevus;
- terrorism;
- uimastiäri;
- rahapesu;
- inimkaubitsemine;
- arvutikuriteod;
- korruptsioon ja pettus, eriti Euroopa Liidu eelarve vastu toime pandud pettused;
- keskkonnakuriteod.

Seega on Eurojusti töö põhirõhk organiseeritud kuritegevuse ja piiriüleste kuritegude vastu võitlemisel. Eurojusti kompetentsi kuulub ka teisi kuritegusid, mis on seotud eespool mainitud kuritegude toimepanemisega.

Kui pädev siseriiklik asutus ei täida Eurojusti nõuet, siis selle eest ei ole sanktsiooni ette nähtud, asutus peab aga mittetäitmist põhjendama (välja arvatud julgeoleku, isiku turvalisuse või uurimise huvides).

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu projekt võimaldab Eurojustist välja arendada Euroopa prokuratuuri (artikkel III-175).¹⁰³

Eurojusti tegevus sõltub suures osas tema koostööpartneritest, milleks on OLAF (Euroopa Pettustevastane Amet), Interpol, Europol, Euroopa justiitskoostöö võrgustik, Tolli Maailmaorganisatsioon, USA, Šveits, Norra ja teised mitteliikmesriigid, kandidaatriigid jne. OLAF-i ja Eurojusti vahel on välja kujunenud rivaalitsemine. Eurojust ei vaata eriti hästi

¹⁰² *Corpus Juris*. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.euroscop.dircon.co.uk/corpus9.htm#Top>, 17. novembril 2003. Euroopa prokurör oleks vastutav Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude täideviijate ja kaasaaitajate tuvastamise ning süüdistamise eest kriminaalmenetluses.

¹⁰³ Euroopa Liidu põhiseaduse leping. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.elis.ee/printings.asp?action=20&what=0&gr=EUROOPA%20LIIT%20JA%20EUROINTEGRATSIOON&type=0>, 16. augustil 2004.

OLAF-i ambitsioonikale plaanile luua Euroopa prokuröri institutsioon. Eriti kahtleval positsioonil on Euroopa prokuratuuri loomise osas Põhjamaad ja Iirimaa.¹⁰⁴

Eurojustil ja Euroopa justiitskoostöö võrgustikul kriminaalasjades tuleb vältida oma töö asjatut dubleerimist. Et tegevusvaldkonnad osaliselt kattuvad, on dubleerimisoht olemas. Põhiidee kohaselt on Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste kontaktpunkt Eurojust, siseriiklikud asutused peaksid aga pöörduma justiitskoostöö võrgustiku poole. Samas ei ole siin alati võimalik vahet teha ning siseriikliku kohtu pöördumine otse Eurojusti poole ei ole välistatud. Eurojust koordineerib eelkõige kriminaalasjade, näiteks raskete piiriüleste kuritegude lahendamist, seda nii uurimis- kui süüdistusstaadiumis.

Eurojusti alalise üksuse puhul rõhutatakse selle iseseisvust ja sõltumatut staatust. Tegemist on küll ühenduse asutusega, ent see koosneb liikmesriikide esindajatest, kelle kompetents on kindlaks määratud liikmesriigi õigusega. Esindajate siseriiklikku pädevust tuleb eristada Eurojusti kollektiivsest pädevusest. Et kriminaalõigus iseenesest on liikmesriikide kompetents ja sellisena äärmiselt tundlik valdkond, siis ei tohi rahvuslikku ja Euroopa Liidu tasandit segi ajada. Eurojusti üksus on iseseisev juriidiline isik.

Eurojusti tööd juhib president, kes valitakse liikmete seast kolmeks aastaks, tehnilist tööd juhib haldusdirektor, lisaks on palgatud abi- ja tehnilisi töötajaid. Riigi esindajale maksab palka lähetanud liikmesriik.

7.2. Euroopa Liidu koostöövõrgustikud

7.2.1. Kriminaalpreventsiooni võrgustik

Kriminaalpreventsiooni võrgustikku mainitakse esmakordselt Tampere lõppjärel dustes (15. ja 16. oktoobril 1999). Võrgustik, mis loodi Euroopa Liidu Nõukogu 28. mai 2001. aasta otsusega,¹⁰⁵ võtab igal aastal vastu oma programmi.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku esimene ametlik kohtumine toimus Belgia eesistumise initsiatiivil 9. ja 10. oktoobril 2001 Leuvenis. Kriminaalpreventsiooni võrgustik on teabe, kogemuse ja parima praktika vahetamise koht, seda võib võrrelda Euroopa politseikoolide võrgu ja Euroopa justiitskoostöö võrgustikuga. Võrgustiku kaudu korraldatakse konverentse, kohtumisi, seminare jne. Märksõnadeks on lihtsus ja kontaktid ekspertide vahel väljaspool ranget institutsioonilist võrgustikku.

¹⁰⁴ 2001. aasta detsembris koostas komisjon vastavateemalise rohelise raamatu, mis pühendab terved peatükid Euroopa prokuröri ja OLAF-i, Euroopa prokuröri ja Eurojusti ning Euroopa prokuröri ja Europoliga vahekorrale. Roheline raamat on saanud vastukaja, näiteks Iirimaa seisukohalt on Euroopa prokuröri institutsiooni loomine ennatlik samm. Kommentaare võib lugeda arvutivõrgust OLAF-i koduleheküljelt. Kättesaadav: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html, 17. novembril 2003.

¹⁰⁵ Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network (2001/427/JHA). OJ L 153, 8.06.2001, lk. 1–3.

Kriminaalpreventsiooni võrgustik koosneb:

- 1) *Liikmesriikide ametlikest esindajatest*. Ametlikud esindajad ühiselt on võrgustiku n.-ö. juhtivorgan, mille ülesanne on koostada igaaastane tegevuskava ja aastaülevaade. Ametlikud esindajad kohtuvad sagedamini kui ülejäänud võrgustik.
- 2) *Kontaktpunktidest*. Iga liikmesriik võib määrata kuni kolm kontaktpunkti. Kontaktpunktideks on võimalik nimetada akadeemiliste ringkondade, kohalike omavalitsuste, mittetulundusühingute ja erasektori esindajaid.
- 3) *Muudest võrgustiku tööga seotud asutustest*. Siia kuuluvad näiteks Europol, Euroopa Uimastite ja Uimastisõltuvuse Seire Keskus ning ka liituvad riigid.

Võrgustikul ei ole oma eelarvet, iga liikmesriik maksab oma esindajate ja kontaktpunktide osalemise eest. Võrgustikul on alaliselt tegutsev, Euroopa Liidu rahastatav sekretariaat.

Kriminaalpreventsiooni võrgustiku töös osalemisega seoses tuleb märkida, et Eestil on olemas süütegude ennetamise prioriteetsust märgistav ja sisustav alusdokument – Vabariigi Valitsuse ettevalmistatud “Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010”.¹⁰⁶

7.2.2. Euroopa justiitskoostöö võrgustik kriminaalasjades

Euroopa Liidu Nõukogu Peasekretariaadis tegutseb justiitskoostöö osakonna koosseisus Euroopa justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades sekretariaat. Sekretariaadi ülesanne on koordineerida Euroopa justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades tööd.

Euroopa justiitskoostöö võrgustik kriminaalasjades (tegutseb alates 25. septembrist 1998) on riikidevahelise koostöö tõhus vahend. Võrgustiku liikmed kohtuvad regulaarselt kolm korda aastas (üks kord Brüsselis ja kummaski eesistujariigis). Üks kord eesistumise jooksul toimub ka seminar, kuhu kaasatakse võimalikult palju huvilisi.

Kontaktpunktide arv on siseriiklikest iseärasustest tulenevalt iga liikmesriigi enda otsustada. Justiitskoostöö võrgustiku õiguslik alus on ühismeede,¹⁰⁷ mis sätestab üksnes üldised suunised, millest töös lähtuda.

Kontaktpunktide tegevus on piiritletud siseriiklike õigusaktide ja praktilise vajadusega. Võrgustiku tegevuse aluseks on nõukogu 29. juuni 1998. aasta ühismeede, mis näeb ette telekommunikatsioonivõrgu loomise kontaktpunktide vahel (loodud veebiversioon Atlas).

Eurojustil ja Euroopa justiitskoostöö võrgustikul kriminaalasjades on ühine sekretariaat. Mingil määral kattub Eurojusti tegevus Euroopa justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades tegevusega, kuigi nad peaksid teineteist täiendama. Samuti ei ole välistatud konkurentsi teke (tsitaat Eurojusti president Mike Kennedy’lt: “Eurojust – information, information, information. EJM – cooperation, cooperation, cooperation”).

¹⁰⁶ Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 heakskiitmine. Riigikogu 21. oktoobri 2003. aasta otsus. RT I 2003, 67, 457.

¹⁰⁷ Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K3 of the Treaty on European Union, on the creation of European Judicial Network. Essential Texts on International and European Criminal Law. Edited by Gert Vermeulen. Antwerpen-Apeldoorn, 2000, lk. 255–260.

Peamise erinevusena võib nimetada seda, et Eurojust lahendab rohkem põhimõttelisi küsimusi, Euroopa justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades esindaja poole aga pöördutakse siis, kui abi- või infovajadus on selgelt piiritletud. Eurojust saab aidata, kui tekib vajadus esialgse koordineerimise järele, ning Euroopa justiitskoostöö võrgustikult saab abi kriminaal-asjade menetlemisel, kui uurimistoiminguid tuleb tegelikult kohapeal läbi viia.

Et ka võrgustiku suhted OLAF-iga ei ole päris selged ning pädevuse piiri ei ole nende vahel kindlaks määratud, siis leiab lektor, et võrgustiku ülesandeid ja pädevust on vaja täpsustada ning töö koordineerimiseks tuleb vastu võtta uus õigusakt.

Nõukogu eespool nimetatud 29. juuni 1998. aasta ühismeede viitab võimalusele hõlmata justiitskoostöö võrgustikku ka sidekohtunikud. Tegelikuses on see iga liikmesriigi enda otsustada. Sidekohtuniku institutsioon on Euroopa justiitskoostöö võrgustiku kriminaalasjades suhtes komplementaarse (täiendava) iseloomuga, mistõttu sidekohtunikke kutsutakse üldjuhul seminaridele, aga mitte kohtumistele.

7.2.3. Euroopa justiitskoostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades¹⁰⁸

Euroopa justiitskoostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades¹⁰⁹ esimene ametlik kohtumine toimus 4. detsembril 2002 Brüsselis. Selle võrgustiku ülesanne on panustada õigusel põhineva ala ülesehitamisse tsiviilajades parema koostöö ja infovahetuse kaudu. Justiitskoostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades võtmesõnadeks on abistamine, usaldusväärsus ja efektiivsus. Infovahetus on koostöö olulisim element, millele lisandub toetavate vahendite (andmebaasid, kontaktide loetelu) kasutamise võimalus. Justiitskoostöö võrgustikul tsiviil- ja kaubandusajades on oma internetilehekülj ja sisevõrk (intranet). Internetilehekülj sisaldab mahukat viidete kogumikku, mis hõlmab:

- 1) rahvusvahelisi õigusakte;
- 2) Euroopa Liidu õigust;
- 3) kohtulahendeid;
- 4) temaatilisi infomaterjale (mitmes keeles mõne kindla teema kohta).

Internetilehekülje üks oluline eesmärk on parandada praktilise info kättesaadavust nii tavako-danikele kui ka juristidele (Tampere lõppjäreldest tulenev eesmärk). Intranetis on justiits-koostöö võrgustiku kontaktnimed ja -aadresside loetelu, vestlusvõimalus, foorumid ja muu asjakohane teave.

Justiitskoostöö võrgustiku tsiviil- ja kaubandusajades põhieesmärk ongi tagada, et igas liik-mesriigis oleks kindlaks määratud isik(ud), kelle kaudu tsiviil- ja kaubandusajades kerkinud küsimustele vastuseid saada. Võrgustik teeb koostööd ka tulevaste liikmesriikidega.

¹⁰⁸ Selle alljaotise ettevalmistamisel on lisaks internetileheküljele kasutatud Kristi Raba (ataşee justiits-küsimustes Eesti Vabariigi alalises esinduses Euroopa Liidu juures) memo EURO/J 65/06-12-2002 Brüssel. 6.12.2002, 3 lk. Memo on lektori valduses.

¹⁰⁹ Justiitskoostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades eksisteerib ametlikult alates 1. detsembrist 2002 ja selle kodulehekülj on arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/index_en.htm, 17. novembril 2003.

7.3. OLAF

Euroopa Pettustevastase Ameti (prantsuse k *Office Européen de Lutte Anti-Fraude*, OLAF)¹¹⁰ ülesanne on kaitsta Euroopa Liidu finantshuvisid ning võidelda pettuste ja korrupsiooni vastu. Ameti pädevuses on pettuste tuvastamiseks sõltumatu uurimise läbiviimine Euroopa Liidu, liikmesriikide ja koostöölepingute olemasolu korral kolmandate riikide tasandil. OLAF viib uurimisi ise läbi ning toetab ka liikmesriikide pädevate asutuste koostööd. Õigusliku aluse võitluseks ebaseadusliku tegevuse vastu Euroopa Liidu finantshuvide kaitsel Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandil annab Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 280.

OLAF loodi 1999. aasta juunis UCLAF-i¹¹¹ likvideerimise tulemusena kaks kuud pärast seda, kui Euroopa Komisjon oli sunnitud korrupsioonisüüdistuste tõttu tagasi astuma.¹¹² Et UCLAF-i tegevus ennast ei õigustanud, otsustati luua uus struktuur – komisjoni iseseisev teenistus eelarvevoliniku vastutusvaldkonnas. Iseseisvuse tagatisteks on ühest küljest OLAF-i tegevust reguleeriv õiguslik raamistik ja teisest küljest sõltumatud juhtorganid.

Ameti tegevust juhib peadirektor, kelle komisjon nimetab ametisse viieks aastaks. Järelevalvekomiteesse kuulub viis väljastpoolt Euroopa Liidu institutsioone valitud sõltumatut eksperti.

OLAF toimetab komisjonile antud pädevuse piires haldusjuurdlust Euroopa Liidu institutsioonides, talitustes, ametites ja asutustes pettuste, korrupsiooni ning Euroopa Liidu finantshuve kahjustava muu ebaseadusliku tegevuse tuvastamiseks. OLAF-i ülesanne on selgitada välja ametikohustuste täitmisega seotud rasked juhtumid, mis lubavad alustada distsiplinaar- või kriminaalmenetlust (määruse 1073/1999 artikli 1 lõige 3). Oma ülesannete täitmiseks teeb OLAF koostööd liikmesriikide pädevate asutustega. OLAF aitab välja töötada ning arendada pettuste ja Euroopa Liidu finantshuve kahjustava muu ebaseadusliku tegevuse vastase võitluse meetodeid (määruse 1073/1999 artikli 1 lõige 2).

OLAF võib ameti peadirektori, liikmesriigi või Euroopa Liidu institutsiooni nõudel läbi viia kolme liiki juurdlust: administratiiv- ehk haldusjuurdlust, välisjuurdlust ja sisejuurdlust.¹¹³ Neist esimene hõlmab ameti töötajate igapäevast tööd õigusrikkumiste tuvastamiseks, välisjuurdlusega kaasneb rikkumise tuvastamiseks kohapealne kontroll liikmesriikides ning koostöökokkulepete alusel ka mitteliikmesriikides. Sisejuurdlust hõlmab haldusjuurdlust Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes. Sisejuurdluste käigus võivad juurdlejad siseneda ette teatamata tööruumidesse, et kontrollida raamatupidamist, teha koopiaid kõikidest dokumentidest ja andmekandjatest või võtta need vajaduse korral oma järelevalve alla, et vältida

¹¹⁰ OLAF-i kodulehekülg on arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/>, 17. novembril 2003.

¹¹¹ UCLAF oli rakkerühm, mis tegeles Euroopa Liidu finantshuvide kaitsega enne OLAF-i loomist.

¹¹² Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) (1999/352/EC). OJ L 136, 31.05.1999, p. 20–22. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF). OJ L 136, 31.05.1999, p. 1–7. Council Decision of 25 May 1999 concerning the terms and conditions for internal investigations in relation to the prevention of fraud, corruption and any illegal activity detrimental to the Communities' interests (1999/394/EC). OJ L 149, 16.06.1999, lk. 36–38.

¹¹³ Ameti direktor annab oma töötajale igaks juurdluseks selle sisu käsitleva kirjaliku volituse. Ameti töötajail on volitusi tõendav kirjalik luba.

nende kadumise ohtu (määruse 1073/1999 artikli 4 lõige 2). Euroopa Liidu personalieeskirja ning institutsioonidevahelise kokkuleppe¹¹⁴ kohaselt peavad kõik asjaosalised tegema OLAF-i ametnikega koostööd. Peale selle võivad ameti töötajad koostöös kohalike pädevate ametiasutustega kontrollida äriühinguid. Kui amet on juurdluse lõpetanud, koostatakse aruanne, milles on kirjas tuvastatud asjaolud, võimalik finantskahju ja juurdluse tulemused ning soovitused vajalike meetmete kohta (määruse 1073/1999 artikli 9 lõige 1). Välisjuurdluse läbiviimisel juhendatakse kohapealsetest menetlusnormidest, et kogutud materjal oleks vajaduse korral kasutatav siseriiklikus kohtus aktsepteeritavate tõenditena (määruse 1073/1999 artikli 9 lõige 2). Kogutud tõendid ja dokumendid edastatakse liikmesriikide pädevatele asutustele (määruse 1073/1999 artikli 10 lõige 2).

OLAF järgib konkreetse liikmesriigi õigusakte ja saab nõuda liikmesriigi asutuselt konkreetse toimingu läbiviimist. Liikmesriigid on koostööaltid, sest nii vastutavad pettuse korral raha otseselt kasutanud isikud ning liikmesriik ei pea raha tagasi maksma.

Ilmseks probleemiks on piiri tõmbamine pettuse ja halva majandamise vahele. OLAF tegeleb igasuguste ebakorrapärasustega raha kasutamisel, ent tegutseda saab vaid ebaseadusliku tegevuse korral, mitte näiteks juhul, kui on toimitud ebaotstarbekalt.

OLAF saab informatsiooni kolmest allikast:

- 1) liikmesriikidel on kohustus teatada ebakorrapärasustest raha kasutamisel;
- 2) komisjoni teenistustelt;
- 3) koostööpartneritelt liikmesriikides.

OLAF võib ise uurimist läbi viia (pädevuse piires) või üksnes koordineerida seda siseriiklike uurimisasutuste vahendusel. OLAF tegutseb efektiivselt – aastas avastatud juhtumid hõivavad umbes 2% Euroopa Liidu eelarvest.¹¹⁵ OLAF-il on oma andmebaas IRENE. Samuti on OLAF avanud liikmesriikides nn roheline telefoni, kuhu iga inimene saab helistada ja pettuse kahtlusel informatsiooni edastada.

OLAF on soovinud ligipääsu Euroopa Investeerimispanka (EIB), Euroopa Keskpanka ja ka Euroopa Parlamendi saadikute informatsioonile. EIB ja Euroopa Keskpank on OLAF-i nõudmistest keeldunud pädevuse puudumisele viidates. Küsimust arutab Euroopa Kohus. Osa Euroopa Parlamendi saadikuist on keeldunud koostööst OLAF-iga, viidates saadikupuutumasele.¹¹⁶

Kõik liikmesriigid on siseriiklikult määranud üksuse, mis on OLAF-i kontaktpunkt. Ent eraldi OLAF-i büroosid kõikides liikmesriikides ei ole.

Eesti Vabariigi Valitsus määras oma 15. oktoobri 2002. aasta korraldusega nr 674-k OLAF-i koostööpartneriks Rahandusministeeriumi. Ministeeriumi põhimääruse kohaselt täidab vajalikke koostööpartneri ülesandeid finantskontrolli osakond. Koostööks õiguskait-

¹¹⁴ Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-Fraud Office (OLAF). OJ L 136, 31.05.1999, lk. 15–19.

¹¹⁵ Hedi Pikk, Kristi Raba, Margus Rahuoja. Memo tutvumisvisiidist OLAF-i teenistusse. Euro/J-26/18-12-2000 Brüssel, lk 3. Memo lektori valduses.

¹¹⁶ Hedi Pikk, Kristi Raba, Margus Rahuoja. Memo tutvumisvisiidist OLAF-i teenistusse. *Ibid.*

seorganitega on moodustatud nõuandev komitee, milles osalevad esindajad Maksu- ja Tolliametist, Riigiprokuratuurist, Keskkriminaalpolitseist ning Kaitsepolitsei ametist. 15. oktoobril 2003 sõlmis Eesti OLAF-iga koostöökokkuleppe. Rahandusministeeriumi esindajad osalevad OLAF-i nõuandekomitee COCOLAF istungitel.

Rahandusministeeriumi ametnikelt saadud informatsiooni kohaselt¹¹⁷ on OLAF-i ametnikud korduvalt Eestit külastanud: seoses ühe võimaliku pettuseskeemi uurimisega, tutvumas OLAF-i Eesti koostööpartneri töökorraldusega, arutamas CIS-i (*Custom Information System*) rakendamise ettevalmistamist, korraldavas pettustevastase infosüsteemi (*Anti-Fraud Information System*) kasutajate väljaõpet, arutamas luure- ja analüüsialast koostööd jne.

Eesti operatiivkoostöö OLAF-iga on samuti olnud tulemuslik. Põhiliselt on tegemist olnud OLAF-i initsiatiivil tõstatatud juhtumite lahendamisega. Tegu on olnud ulatuslike maksupettustega ning ka organiseeritud kuritegevust puudutavate kaasustega.

8. LIITUMISLÄBIRÄÄKIJAST EUROOPA LIIDU LIIKMEKS

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

8.1. Eesti liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga 24. peatükis

Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste 24. peatükk "Koostöö justiits- ja siseasjades" hõlmas viie ministeeriumi valitsemisalasse jäävaid teemasid. Kuni Amsterdami lepingu jõustumiseni olid selle läbirääkimiste peatüki teemad liikmesriikide pädevuses – sellest tulenes ka peatüki omapära.

Õiguslase ja siseasjade koostöö *acquis*' (õigustik) sisaldab enamasti ühiseid seisukohti, ühistegevusi jms., mis oma loomult on poliitilised dokumendid. Vastavalt Euroopa Liidu üldisele läbirääkimiste positsioonile on Euroopa Liidu *acquis*' osa muuhulgas "ühistegevused, ühised seisukohad, konventsioonid, resolutsioonid, avaldused ja muud aktid, mis on vastu võetud justiits- ja siseküsimuste raamistikus".¹¹⁸ Peale Euroopa Liidu konventsioonide kuuluvad justiits- ja siseküsimuste *acquis*'sse ka muud Euroopa poliitilises raamistikus vastu võetud ja nimetatud küsimustes tähtsust omavad konventsioonid (näiteks inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning selle lisaprotokollid). Kuni Amsterdami lepingu jõustumiseni kuulusid justiits- ja siseküsimused valitsustevaheliste küsimuste hulka, millest on tingitud ka ebatraditsioonilised õigusaktid. Varasemad liikmeks astujad ei ole eraldi sellisel kujul justiits- ja siseküsimustes läbi rääkinud (Soome, Rootsi ja Norra tegid seda liitumisläbirääkimistel formaalselt). Seega oli liitumisläbirääkimiste kontekstis tegemist uue peatükiga. Peale selle on justiits- ja siseküsimuste raamistikku inkorporeeritud Schengeni *acquis*. Viimased liitujad pidid olemasoleva justiits- ja siseküsimuste *acquis*' üle võtma erandite ja reservatsioonideta (hoolimata sellest, et praegustel liikmesriikidel on neid nii Schengeni *acquis*' osas kui ka mitmes konventsioonis).

¹¹⁷ Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõuniku Meelis Meigase elektronkiri Einike Urile, 8. september 2003.

¹¹⁸ General EU position, 26.03.1998; CONF-EE 2/98, point 19, lk. 7.

Eespool toodust tulenevalt võib öelda, et vaadeldava valdkonna võtmesõnad on koostöö ja usaldus. Ei piisa ainult ühe või teise ametkonna võimekusest, peamine on ametkondade koostöö – teabevahetuse suutlikkus ja oskus tegutseda koordineeritult nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt. Eesti liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga õigusalas ja siseasjade koostöö küsimustes on ajalisel järjestuses toodud lisas 1.

Eesti esitas oma seisukoha justiits- ja siseküsimustes Euroopa Liidu eesistujariigile Soomele 29. novembril 1999. aastal. Justiits- ja siseküsimuste peatükis Eesti üleminekuperioode ega erandeid ei taotlenud. Seisukohta ette valmistades lähtuti *acquis*’st, mis on laienemiskonverentsil ametlikult üle antud. Euroopa Komisjoni koostatud ühisseisukoha (ingl. k. *Common Position*) projekt valmis kavandatust hiljem – tähtaeg oli algselt 15. märts 2000, kuid liikmesriikidele esitati see arvamuse avaldamiseks alles 22. märtsil 2000. See näitab valdkonna keerukust, komisjoni suurt töökoormust ning võimalikke kõhkklusi viieaastase üleminekuperioodi alguses. Peatükk avati läbirääkimisteks 26. mail 2000 asejuhtide tasemel liitumiskonverentsi kohtumisel, kus Euroopa Liit andis üle oma ühisseisukoha justiits- ja siseküsimustes ning Eesti pool edastas oma täienduse 1999. aasta novembris esitatud seisukohale.

Liitumisläbirääkimistel¹¹⁹ oli rõhk tuntavalt seaduste rakendamisel, mitte nende vastuvõtmisel. Oluliseks kujunes ka administratiivse suutlikkuse küsimus. Justiits- ja siseküsimuste valdkonnas pöörati erilist tähelepanu riigi koostöövõimele, näiteks rõhutas Euroopa Liit korduvalt, et “sõltumatu, usaldatav ja efektiivne kohtusüsteem on suurima tähtsusega”. Sellised nõudmised esitati ka politsei ja teiste õiguskaitseasutuste tööle. Samuti on Euroopa Liit rõhutanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud inimõiguste ja põhivabaduste – ühenduse õiguse ühe peamise alustala austamise olulisust.

Euroopa Liidu liitumisläbirääkimiste asejuhtide kohtumisel 21. märtsil 2002 esitas Euroopa Liit Eestile ametlikult oma 6. märtsi 2002 ühisseisukoha (parandus 13. märts 2002) ettepanekuga õigus- ja siseasjade koostöö peatükk ajutiselt sulgeda. Läbirääkimised lõppesid ühinemislepingu allkirjastamisega 16. aprillil 2003.

Oma 2002. aasta märtsi ühisseisukohas rõhutas Euroopa Liit taas kord, et äärmiselt oluline on luua sõltumatu, usaldusväärne ja tugev kohtusüsteem. Kindlasti on vaja sobivat personali ja piisaval hulgal ajakohaseid seadmeid, samuti on tarvis kiirendada kohtumenetlust ja vähendada pooleliolevaid kaasusi, vältimaks põhjendamatuid viivitusi, ning rakendada kohtuotsuste adekvaatse jõustumise meetmeid. Euroopa Liit juhtis Eesti tähelepanu asjaolule, et kohtuotsuste jõustumine on eriti tähtis tsiviil- ja kriminaalasjus tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte arendamiseks Euroopa Liidu tasemel. Euroopa Liit rõhutas ka, et ülimalt oluline on tagada hõlbus juurdepääs õigusemõistmisele, sealhulgas õigusabile.¹²⁰

Euroopa Liit võttis oma ühisseisukohaga teadmiseks, et Eesti võtab 24. peatüki *acquis*’, sealhulgas Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*’ vastu ja suudab seda rakendada.

¹¹⁹ Õigusalas ja siseasjade koostöö (24. peatükk) kronoloogiat vt. lisast 1.

¹²⁰ European Union common position (Replaces doc. 20767/01 CONF-EE 30/01). Conference on Accession to the European Union, Estonia. CONF-EE 11/02. Brussels, 6 March 2002, lk. 5.

Ühinemislepingule Malta, Küprose, Sloveenia, Ungari, Läti, Leedu, Eesti, Slovakkia, Poola ja Tšehhiga kirjutati alla 16. aprillil 2003. aastal. Leping sätestab Euroopa Liidu laienemise 1. maist 2004. Laienemine kaotab Euroopa kunstliku jaotuse ning liidab mitmesugused ühiskonnad ja majandusruumid ühtseks tervikuks. Alates liitumislepingu allkirjastamisest 16. aprillil 2003 kutsuti liituvate riikide esindajad osalema hääleõiguseta vaatlajatena Euroopa Liidu komiteedes ja töögruppides.

Õiguslalases ja siseasjade koostöös tõi Euroopa Liiduga ühinemine Eesti jaoks mitmeid nõudeid.¹²¹

1. Eesti võttis ühinemisel vastu kõik Euroopa Liidu lepingu (eriti VI jaotise) ja Amsterdamilepingu jõustumisega muudetud Euroopa Ühenduse asutamislepingu justiits- ja siseküsimuste sätteid ning nende jõustumiseks välja töötatud ja järgitava praktika.
2. Mis puutub neisse justiits- ja siseküsimusi käsitlevatesse konventsioonidesse ja juriidilistesse dokumentidesse, mille rakendamine on Euroopa Liidu ja Amsterdamilepinguga muudetud Euroopa Ühenduse asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks hädavajalik, samuti nõukogu poolt Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 (pärast Amsterdamilepingu jõustumist artikli 34) põhjal koostatud dokumentidesse, sealhulgas Europoliloomist käsitlevatesse dokumentidesse, siis Eesti:
 - kohustus liiduga ühinemise kuupäevaks liituma nende dokumentidega, mille on koostanud nõukogu või millele on alla kirjutanud liikmesriigid või mis on liikmesriikidele allkirjastamiseks avatud;
 - võttis vastu läbirääkimiste faasis olevate dokumentide need punktid, mille suhtes liikmesriigid või nõukogu on Eesti ühinemise kuupäevaks Euroopa Liiduga juba kokku leppinud, ning osaleb edaspidi liidu raames veel vaid lahendamata punktide arutamisel;
 - ühinemisel tunnustas Eesti nõukogu kavandatud ühismeetmeid ja ühisseisukohti ning liikmesriikide või nõukogu resolutsioone, otsuseid ja avaldusi, mis käsitlevad justiits- ja siseküsimusi, samuti tunnustas Eesti veel läbivaatamisel olevate dokumentide neid punkte, mille osas liikmesriigid ja nõukogu on Eesti Euroopa Liiduga ühinemise kuupäevaks juba kokku leppinud, ning osaleb edaspidi ainult veel lahendamata punktide arutamisel;
 - Eesti rakendab liikmesriikide ja nõukogu poolt juba võetud haldus- ja muud meetmed, mille eesmärk on tihendada liikmesriikide justiits- ja siseküsimustega tegelevate asutuste ja organisatsioonide vahelist koostööd;
 - Eesti viib oma institutsioonid, juhtimissüsteemid ja halduskorralduse liidu standardite tasemele, et efektiivselt rakendada *acquis*'d ning võtta vastu ja rakendada välispiiride kontrollimise, varjupaiga ja sisserände ning organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja ebaseadusliku uimastikaubanduse ennetamise ja tõkestamise meetmeid.

Kuna Amsterdamilepingu jõustumisega integreeriti ka Schengeni *acquis* koos Schengeni lepingus sätestatud kaitseklausli ja rakendusmehhanismidega Euroopa Liidu raamistikku, siis peab Eesti tagama Schengeni koostöö tingimuste ja protseduuride kohaldamise enne, kui on võimalik loobuda isikute kontrollimisest sisepiiridel.

¹²¹ European Union common position (Replaces doc. 20767/01 CONF-EE 30/01). Conference on Accession to the European Union, Estonia. CONF-EE 11/02. Brussels, 6 March 2002, lk. 2.

Euroopa Liit tuletas oma ühisseisukohas meelde, et justiits- ja siseküsimuste prioriteetset olemust arvestades eraldab Euroopa Liit märkimisväärsed ressursse, toetamaks liituvate riikide ettevalmistustöid nimetatud valdkonnas. Euroopa Liit nendib siiski, et põhimõtteliselt ei saa ühenduse finantsabi seada ühinemise eesmärgil toimuva *acquis* rakendamise eeltingimuseks.

Siinkohal on sobiv tuua näiteid selle kohta, kuidas Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimised kiirendasid mõne justiits- ja siseküsimuste sektori arengut.

1. Eesti varjupaigavaldkonna ülesehitamine sai olulise tõuke Euroopa Liidu nõuetest (justiits- ja siseküsimuste A-nimekirja aktid – Euroopa Liidu olulised aktid, mis tuli harmoneerida esmajärjekorras – sealhulgas Genfi pagulasseisundi ja Dublini varjupaigataotluste läbivaatamise konventsioon). Riigikogu võttis pagulaste seaduse vastu 18. veebruaril 1997 ning päev hiljem Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seaduse. Pagulaste seadus jõustus üheaegselt ÜRO pagulasseisundi konventsiooniga (pagulaste seaduse paragrahv 26). Alates 1997. aastast on Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti pagulaste osakonna töötajad aktiivselt osalenud Euroopa Liidu riikide korraldatud täiendus- ja väljaõppes. Eestil on juba olemas toimiv varjupaigataotlemise süsteem. Pagulaste teema käsitlemisel aetakse aeg-ajalt segi Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi roll. Täpsustuseks tuleb öelda, et Kodakondsus- ja Migratsiooni amet varjupaigataotlejaid ei hoolda. Kodakondsus- ja Migratsiooni ametnikud dokumenteerivad ja menetlevad taotlusi, varjupaigataotlejaid hooldab Sotsiaalministeerium, kelle bilansis on ka Illuka vastuvõtukeskus. Varjupaigataotluste kohta vt täpsemat statistikat lisades 2 ja 3.
2. Pettusabielude vastasele võitlusele hakkas Eesti tähelepanu pöörama tänu Euroopa Liidu Nõukogu 4. detsembri 1997. aasta resolutsioonile meetmete tarvituselevõtmise kohta võitlemiseks pettusabielude vastu.¹²² 1. oktoobril 2002 jõustunud välismaalaste seaduse muudatusega sätestati kehtivuse nõuded abielule seoses elamisloa taotlemisega abikaasa juurde elama asumiseks. Alates sellest ajast on Kodakondsus- ja Migratsiooni ametil abielude tõelisuse kontrollimise pädevus.
3. Uus isikut tõendavate dokumentide põlvkond võeti kasutusele osaliselt tänu Euroopa Liidu survele. 2000. aasta uues *acquis*’s sisaldus Eestile kohustuslik Euroopa Liidu Nõukogu 17. oktoobri 2000. aasta resolutsioon passide ja muude reisidokumentide turvaelementide kohta.¹²³ Vanad Eesti passid ei oleks sellele resolutsioonile vastanud ei turvataseme ega väljastamismenetluse poolest.

Mis saab edasi? Eespool toodu põhjal võib teha mõningaid prognoose.

Euroopa Liidu elanikkond vananeb ning mitmed liikmesriigid näevad sisserändajates võimalust oma heaolu säilitada. Vananev elanikkond ei ole suuteline kaasa minema tänapäeva arengutega, eriti kõrgtehnoloogia vallas, ning seetõttu on spetsialistid kolmandatest riikidest teretulnud. Et Eesti elanikkond kannab samu vananemise märke, siis võiks ka samamoodi mõelda. Tundub siiski, et Eesti ühiskond ei ole veel valmis aktsepteerima teise nahavärviga

¹²² Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience (97/C 382/01), 31997Y1216(01). OJ C 382, 16.12.1997, lk 1–2.

¹²³ Resolution of the representatives of the governments of the Member States, meeting within the Council of 17 October 2000 supplementing the resolutions of 23 June 1981, 30 June 1982, 14 July 1986 and 10 July 1995 as regards the security characteristics of passports and other travel documents. OJ C 310, 28.10.2000, lk. 1–4.

sisserändajaid, mistõttu siin tuleb näha rassismi ja ksenofoobia ohtu. Peale selle tekiks üsna suur finantsiline koormus seoses miinimumgarantiidega toimetulekutoetuste jms. näol.

Euroopa Liidu liikmesriigina tuleb arvestada sisserändesurve kasvu kolmandatest riikidest ning alusetute elamisloa- ja viisataotluste arvu suurenemist. Kasvav sisserändesurve võib suurendada seaduslike sisserändekanalite kuritarvitamise juhtumite arvu ning ebaseadusliku sisserände voogu. Et kontrollida elamisloataotluse põhjendatust, muudetakse asjakohased menetlused põhjalikumaks ja sisukamaks. Elamisloa taotlemisel ja pikendamisel pööratakse senisest rohkem tähelepanu eel- ja järelkontrollile. Avalikele huvidele vastavat sisserännet on vaja soodustada, sest tänapäeval on isikute vaba liikumine igapäevane ja järjest hoogustuv tegevus.

Viisaregister toimib ühtse riikliku registrina alates 1. veebruarist 2002.¹²⁴ Tänu selle jätkuvale arendamisele on võimalik viisaga riiki saabuvate välismaalaste ja nende kutsujate tõhus eelkontroll, vaja läheb ka viisaregistri toel järelkontrolli. Ajakohastatud süsteem aitab kontrollida, kas viisaga või viisavabalt riiki saabunud välismaalane ka õigeaegselt lahkub, ning lihtsustab oluliselt teabe hankimist riigis ebaseaduslikult viibivate isikute kohta.

Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti andmeil ei ole alust prognoosida Euroopa Liidu kodanike sisserände olulist kasvu.¹²⁵ Küll aga muutus Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt Euroopa Liidu kodanike seisund. Tulenevalt Euroopa Liidu kodaniku seadusest on Euroopa Liidu kodanike elamisloataotluste menetlemisega seonduv oluliselt lihtsam.¹²⁶

Varjupaigataotlejate arv võib lähitulevikus kasvada mitmekordseks ja tõenäoliselt kujuneb ka Eestist aastate jooksul varjupaigataotlejate sihtriik. Liitumisjärgselt tuleb arvestada potentsiaalsete reisimahtude kasvu kolmandatest riikidest ning Eesti Vabariigi üldise tuntuse kasvu.

Euroopa Liidu liikmesriigid on võtnud ühise suuna viia oma põhimõtted ühtsele tasandile. Eelkõige on oluline koostöö naaberriikidega, mida praegu võib hinnata isegi väga heaks.

On prognoositav Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste soov asuda elama teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse. Tõenäoliselt suureneb isikute arv, keda peab sunniviisiliselt riigist välja saatma.

Lühiülevaade nn Euroopa Liidu „punapassi” rakendamisest Eestis 2006. aasta seisuga.

1. “Punapassid”:

- 8. juunil 2004. a võeti vastu nõukogu otsus, millega täiendati nõukogu 1981. a otsust, mis kehtestas Euroopa Liidu kodaniku passi ühtse vormi.
- Vastu võetud otsuse täienduse kohaselt peaksid 1. jaanuariks 2007. a olema liitunud riikide passid vastavuses ühtse vormiga ning "vanad" liikmesriigid oma passides kasutusele võtma liitunud riikide ametlikud keeled.

¹²⁴ Viisaregistri asutamine ja viisaregistri pidamise põhimäärus. Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.08.2000 määrusega nr. 281 (RT I 2000, 71, 444).

¹²⁵ Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti arengusuunad 2003–2007, lk 7. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/KMA_arengusuunad_uus.doc, 20. novembril 2003

¹²⁶ Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I 2002, 102, 599.

- Kodakondsus- ja Migratsiooniamet seadis endale eesmärgiks 1. maiks 2005. a olla valmis, et hakata välja anda Euroopa Liidu ühtse vormiga kodaniku passe. Eesmärk ka täideti.

Politseikoostööd arendades peab arvestama, et Euroopa Liiduga liitununa muutus Eesti haavatavamaks – on oht muutuda terroristide ja kuritegelike organisatsioonide sihtriigiks. Alates 2000. aasta suvest tegutseb Euroopa Liidu politseikoolide võrk ja politseijuhtide rakkerühm, mõlema tegevuses osaleb aktiivselt ka Eesti politsei.

Politseikoostöö vallas 24. peatüki õigusaktide ja meetmete ülevõtmisega probleeme ei olnud. Euroopa Liiduga liitumise järgselt suureneb esitatavate raportite, ülevaadete, analüüside ja aruannete arv.

Liitumine tähendas ka uute side- ja infokanalite teket. 2000. aasta septembrist tegutseb Eesti ja Soome politsei ühistöögrupp narkoasjades – Finesto. Töötulemused on olnud sedavõrd head, et koostööd soomlastega on laiendatud majanduskuritegude avastamisele ja uurimisele.

Euroopa Liidus on asutud planeerima Euroopa Liidu liikmesriikide karistusregistrite riskasutust võimaldava süsteemi loomist, mis tagaks preventsiionalase tegevuse efektiivsuse eeskätt selliste raskete isikuvastaste kuritegude puhul nagu pedofiilia, seksuaalkuriteod jms.

Ühise poliitika, meetmete ja koostöö kaudu on avardunud liikumisvabadus (reisimis-, töötamis- ja õppimisvõimalused) ning paremini kaitstud Euroopa Liidu sisejulgeolek. Tiheneb teabevahetus ning on oluline, et peale ametnike teaksid ka kõik teised seda, kustkohast ja kelle käest vajalikku informatsiooni saada.

Piiriküsimustes tuleb kindlustada, et välispiiri omavate riikide piiridel oleks tagatud ühtsetel põhimõtetel ning meetodikatel rajanev valve ja kontroll.

Ülemkogu kiitis oktoobris 2003. a heaks Piirivalveagentuuri (PVA) loomise ja selle pädevuse. Piirivalveagentuuri üldine eesmärk on katta piiride valve ühtse organiseerimise ja koostöö tõhustamise senised puudujäägid. Agentuuri ülesannete ja vastutuse ülevaatamine ning vastava uuringu läbiviimine on planeeritud 2007. aastasse, mistõttu üle-euroopalise piirivalve korpuse loomine on ennatlik.

14. aprillil 2005. a kiideti justiits- ja siseküsimuste nõukogus ühehäälselt heaks Poola kandidatuur Piirivalveagentuuri asukohariigiks. Eesistuja palvel võttis Eesti arutelu lõppetapis oma kandidatuuri maha, seda tingimusel, et kohtumisel saavutatakse agentuuri asukoha suhtes otsus. PVA peadirektoriks valiti soomlane (ka Eesti toetas tema kandidatuuri) kolonel Ilkka Laitinen. PVA alustas sisuliselt tööd 1. oktoobril 2005.a. (alates 1. maist toimus agentuuri formeerimine).

Oluline on välispiiride valve korraldamise kaasfinantseerimise mehhanismi väljatöötamine ja seda mitte ainult suurenenud ohu korral. Eesmärk peab olema kontrolli ja valve tõhustamise ning rahastamise korraldamine enne kui probleemid tekivad.

Eesti toetab ekspertide vahetust välispiiride valvamisel kui ühte mehhanismi kogemuste vahetamiseks ja piiride valve tõhustamiseks. Hetkel arutatakse kava luua kiir- ehk opera-

tiivreageerimisüksus. Vastava üksuse loomine on pikaajaline protsess ning seondub pädeva isikooseisu leidmise ja koolitamisega ning õigusliku baasi väljatöötamisega, et anda pädevus teise liikmesriigi piiride valve ja kontrolli funktsioonide toetamiseks. Tulevikus õigusliku baasi väljatöötamisel on oluline täpselt jälgida põhimõtet, et üksus on mõeldud piiride valve ja kontrolli tugevdamiseks.

Tähtis on, et liikmesriigil on õigus ise taotleda abi välispiiride valve ja kontrolli tugevdamiseks teistest liikmesriikidest saadetavate ekspertide või nn kiirreageerimisüksuse näol, kuna liikmesriik vastutab ise välispiiride valve ja kontrolli läbiviimise eest.

Terrorismivastane võitlus on tihedalt seotud võitlusega teiste raskete kuriteoliikidega, eriti organiseeritud kuritegevusega, mistõttu tuleb probleemile läheneda laiaulatuslikult ja enne kõike tõkestada terrorismi rahastamise võimalusi. Vabadusel, turvalisusel ning õigusel rajaneval alal peavad liikmesriigid tegema pingutusi, et tagada mitte ainult enda, vaid ka liidu kui terviku turvalisus.

Turvalisuse tagamise üheks meetmeks on regulaarsete Euroopa Liidu ohuhinnangute koostamine, sest võitlusel terrorismiga peab pöörama peatähelepanu ennetustegevusele. Ohuhinnangute ja riskianalüüside koostamiseks tuleb kindlustada Europolit tõhusam ja kindlate mõõdetavate eesmärkidega toimimine. Europolit hinnangud peavad keskenduma ohtudele, mitte kuritegevuse viimaste aastate trendide kirjeldamisele. Alates 1. jaanuarist 2005. a. esitab Eesti Europolile kõrge kvaliteediga informatsiooni. 2004. detsembris ratifitseeris Eesti teiste liikmesriikide seas ära Europolit Konventsiooni protokollid. Europolit tulevikku arutas ka 12.-14.01.06. justiits- ja siseküsimumste mitteametlik kohtumine, kus avaldati soovi, et Europol kujuneks katusorganisatsiooniks Euroopa Liidu ühiste uurimisrühmade rakendamisel. Eestil on kehtivas seadusandluses olemas vastavad sätted ühiste uurimisgruppide loomiseks. Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste rühmade loomise õiguslik alus on välja töötatud, kuid praktikas ei ole seni seda võimalust eriti rakendatud.

Väga tähtis roll on politsei, tolli- ja piirivalvekoostööl piiriülese organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu võitlemisel.

Eesti peab oluliseks valdkonna koordineeritud arengut Euroopa Liidu tasandil, ennetamiseks ja reageerimaks efektiivselt massirahutustele, jalgpallihuligaansusele jt avaliku korra rikkumistele, turvalisuse tagamiseks liikmesriikides, kuivõrd avaliku korra ja turvalisuse vastu toimuvad rünnakud muutuvad üha sagedasemaks, koordineeritumaks, süsteemsemaks ja organiseeritumaks kogu Euroopas tervikuna. Euroopa Liidu liikmesriikides tekkida võivad piiriülesed hädaolukorrad ei ole ainult liikmesriikide siseprobleem, vaid võivad olla oma ulatuselt mitme liikmesriigi või kõikide liikmesriikide probleem, millest tulenevalt vajab hädaolukorra efektiivne lahendamine Euroopa Liidu tasandil kesket koordineerimist.

Liidu poliitikas peab olema tähtsal kohal võitlus piiriülese organiseeritud kuritegevusega, sealhulgas ebaseadusliku sisse- ja väljaveo, inimkaubanduse, relvade ning narkootikumide salla-kaubaveoga.

Eesti toetab liikmesriikide õiguskaitseorganite vahelise infovahetuse tõhustamist. Samas on vaja luua ühtsed standardid enne, kui arutada riiklike andmebaaside avamist. Liikmesriikide korrakaitseorganitel ei tohi olla takistusi infovahetuseks vabadusel, turvalisusel ning õigusel

rajaneval alal. See tähendab, et liikmesriikide korrakaitseorganitel on õigus informatsioonile, mida teised liikmesriigid omavad, eeldades et info taotlejad vajavad informatsiooni oma tööülesannete täitmiseks ja info andjatel on kohustus selle andmiseks. Kodanikel säilib õigus kaitsele info kuritarvitamise ning ebakorrektselt info väljastamise eest.

Narkomaania ennetamise Eesti riikliku strateegia 2012. aastani kehtestatud prioriteetid langevad suures osas kokku EL 2005.-2012. aasta uimastistrateegia eelnõus esitatud prioriteetidega. Eraldi vajab rõhutamist koostöövajadus uimastitransiidi tõkestamiseks ühelt poolt Venemaa, Ukraina ja Valgevene ning teiselt poolt Leedu, Läti, Soome ja Eesti vahel.

Detsembris 2005. a vastuvõetud varjupaiga menetluse direktiiv oli esimene samm ühtse varjupaigasüsteemi loomisel. Haagi programm toob välja, et Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi eesmärgid selle teises etapis on ühise varjupaigamenetluse loomine ning ühetaolise seisundi kehtestamine neile, kellele on antud varjupaik või täiendav kaitse aastaks 2010. Eesti toetab ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi teises etapis varjupaigataotlejate menetlemiseks ühtse süsteemi loomist ning leiab, et see aitab oluliselt ressursi kokku hoida ja on nii liikmesriikide kui ka varjupaigataotlejate huvides.

Eesti nõustub ümberasutamisprogrammiga, kui selles osalemine ei ole liikmesriikidele siduv. Kindlasti ei toeta me pagulaste ja teise kaitse saanud isikute jagamist liikmesriikide vahel ümberasutamisprogrammi raames ega muul õiguslikul alusel. Seadusliku sissepääsu küsimustes peab riiki lubatavate kolmandatest riikidest saabuvate sissepääsajate arvu määramine jääma siseriiklikku pädevusse. Euroopa Liidu sissepääsoliitika lahutamatuks osaks peab saama sissepääsajate integreerimine ühiskonda.

2005. a oktoobris võeti vastu nõukogu järeldused piirkondlike kaitseprogrammide kohta, kus nõukogu leiab, et piirkondlikud kaitseprogrammid on esimeseks sammuks, et parandada rahvusvahelist kaitset vajavate isikute juurdepääsu kaitsele ja püsivatele lahendustele nii kiiresti ja kodule nii lähedal kui võimalik. Nõukogu toetab ettepanekut kaaluda piirkondlike kaitsealaste kaitseprogrammide käivitamist läänepoolsete uute sõltumatute riikide (Ukraina, Moldova ja Valgevene) ja Sahara-taguse Aafrika jaoks (eelkõige Ida-Aafrika järvede piirkonnas). Samuti korraldatakse nõukogu järeldustes üle praktilise koostöö tähtsuse päritoluriikide- ja piirkondadega.

Varjupaigapoliitikat ning rände juhtimist arutati ka 12.-14.01.06. mitteametlikul justiits- ja siseküsimuste nõukogul. Eesti peamine huvi on meile lähedases geograafilises piirkonnas üldise kaitseusutlikkuse tõstmine ja seeläbi pagulastele parema kaitse tagamine ning seeläbi ka sekundaarsete liikumiste ärahoidmine. Hoolimata piirkondlike kaitseprogrammide teatud geograafilisest kaetusest on perspektiivis oluline, et taolised tegevused ja toetus laieneksid ka Venemaale kui hetkel Euroopa Liidule olulisele transiit- ja päritoluriigile ning selle rahvusvaheliste kohustuste täitmise tagamisele. Nõustume ka Balkanile suurema tähtsuse omistamisega, eriti just rahvusvahelise kaitsega seonduvates küsimustes ning aluspõhjustega tegelemises, sest Lääne-Balkani riigid Serbia ja Montenegro ning Bosnia on endiselt ühtedeks suuremateks päritoluriikideks Euroopale. Päritoluriikidest nõustume selgelt ka Afganistani kui olulise päritoluriigi ja ka meile välispoliitiliselt olulise riigi valimisega.

Päritoluriikide osas peab Eesti oluliseks ka aluspõhjustega tegelemist, mistõttu on oluline, et lisaks lühiajalistele pagulaste kaitsele suunatud ettevõtmistele uuritakse ka aluspõhjuseid ning

adresseeritakse neid. Eesti peab oluliseks, et nii välispoliitika kui arengupoliitika puhul arvestataks selle mõju rändeküsimustele.

Eesti toetab võimalikult peatselt õigusakti esitamist, mis tooks kaasa varjupaigataotluste läbivaatamise ühe menetluse raames (*single procedure*) kogu Euroopa Liidus.

Eestile kui väikeriigile on oluline, et kättesaadavad oleksid eksootiliste keelte tõlgid, varjupaigataotlejate kohta käiv päritoluteave ja et häda korral oleks võimalik olukorra lahendamiseks saada kiiret toetust Euroopa Liidust. Eesti käis 12.-14.01.06. mitteametlikul justiits- ja siseküsimuste nõukogul välja idee luua igapäevasele praktilisele koostööle kaasaaitamiseks ühtne pagulasõiguse praktiline käsiraamat. Sarnased käsiraamat on olemas EL välispiiride halduses ja viisaküsimustes.

Nn. varjupaigaameti (*European Asylum Office*) loomise suhtes toetab Eesti arvamust, et enne nimetatud üksuse asutamist tuleb läbi viia põhjalikum hindamine nii selle sisu kui struktuuri osas. Uurima peaks, milline oleks selle ameti loomise reaalne lisaväärtus. Sel põhjusel ei toeta me esialgu ka varjupaigaameti loomise sidumist mingi kindla tähtajaga. Kindlamast ajalisest raamistikust saab rääkida pärast hindamise läbiviimist ning uuringute tulemuste selgumist.

Eesti nõustub vajadusega parendada operatiivkoostööd ja horisontaalset koordineerimist. Sisejulgeoleku institutsioonide tegevuse koordineerimiseks ning lünkade ja kattuvuste vältimisel võiks kaaluda Sisejulgeoleku Komitee loomist, mille roll võiks olla erinevate institutsioonide vahelise koostöö koordineerimine ning sellise õiguskeskkonna kujundamine, kus liikmesriikide õiguskaitse asutused ning Euroopa Liidu õiguskaitse institutsioonid saaks võimalikult tõhusalt toimida. Samuti on vajalik tagada erinevate asutuste tegevuskavade omavaheline tutvustamine ja sünkroniseerimine. Küsimust arutati ka 12.-14.01.06. mitteametlikul justiits- ja siseküsimuste nõukogul, kus liikmesriikide arvamused jagunesid kaheks: enamus toetab olemasolevate mehhanismide efektiivsemat kasutamist, mõned liikmesriigid peavad Sisejulgeoleku Komitee loomist kasulikuks. Lahendust soovitakse 2006. a jooksul.

KOKKUVÕTE

Materjali autoriteks on Einike Uri, Imbi Markus ja Piret Lilleväli

Klassikalise õiguspositivismi seisukohalt võib Euroopa Liidu kolmandat sammast kirjeldada kui osa avalikust rahvusvahelisest õigusest. Kolmanda samba aktid ei ole Euroopa Ühenduse õigus tavalises tähenduses. Euroopa Liidu lepingu kohaselt on kolmas samm Euroopa ühendusi hõlmava Euroopa Liidu lahutamatu osa. Euroopa Ühendus ja Euroopa Liit on niisiis eristatavad, kuid tihedalt ühendatud. Kolmanda samba raames on mitmed institutsioonid (nõukogu, komisjon, parlament, liikmesriigid) ja osa otsustusprotsessidest sellised, mis ei kuulu klassikalise avaliku rahvusvahelise õiguse alla. Pealegi on õigusloomeprotsess

kolmanda samba raames väga sarnane selle menetlusega, mida kasutatakse ühenduse meetodi kohaselt.¹²⁷ Seega on kolmanda samba õigusaktide puhul tegemist Euroopa Liidu õigusega.

Ühenduse meetodit ehk esimest sammast iseloomustavad komisjoni algatusõiguslik monopol ja ulatuslik roll poliitika elluviimisel, huvigruppide parem esindatus Euroopa Liidu tasandil, laialdane kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine nõukogus, Euroopa Parlamendi aktiivne roll õigusaktide vastuvõtmisel ja Euroopa Kohtu ühtne tõlgendus *acquis* osas. Valitsustevahelise meetodi puhul kolmandas sambas on algatusõigus nii komisjonil kui liikmesriikidel, nõukogu võtab tavaliselt otsuseid vastu ühehäälselt, Euroopa Parlamendil on ainult konsultatiivne roll ja Euroopa Kohtul on õigusaktide tõlgendamisel väga väike roll.¹²⁸

Amsterdami lepinguga sisse viidud uuendustest on olulisim vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine. Pärast Amsterdami lepingu jõustumist on Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 (neljas taane) sätestatud õigus- ja siseasjade koostöö eesmärk “säilitada ja arendada liitu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alana, kus isikute vaba liikumine on tagatud üheskoos nii välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega kui ka kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega”. Amsterdami lepinguga inkorporeeriti ka Schengeni koostöö Euroopa Liidu koostöö raamistikku, osaliselt esimese, osaliselt kolmanda samba alla.

Vabadusel rajanev ala tähendab isikute vaba liikumist õigusega piiratud ja kaitstud keskkonnas, kus arvestatakse inimõigusi, austatakse nende eraelu, kaitstakse isikuandmeid ja võideldakse igasuguse diskrimineerimise vastu. Turvalisusel rajanev ala hõlmab võitlust kuritegevusega.

Õigusel rajaneva ala ülesanne on tagada Euroopa Liidu kodanikele võrdne ligipääs õigusele ja õiguskaitse kõikides liikmesriikides ning soodustada koostööd liikmesriikide justiits- ja õiguskaitseorganite vahel.

Euroopa Liidu õigusala ja siseasjade koostöö strateegia tuleneb peale Amsterdami lepingu Viini tegevuskavast¹²⁹, Tampere Ülemkogu lõppjäreldest ja Haagi programmist. Suuniste ellurakendamise jälgimisel on oluline osa tulemustabelil (*scoreboard*). See püstitatud eesmärkide saavutamise jälgimiseks mõeldud dokument kindlustab avatuse ning peaks mõjuma manitsevalt, kui mingis valdkonnas tuleb õigusaktide vastuvõtmisel ette viivitusi.

Tampere lõppjäreldest sisaldavad nelja prioriteetset valdkonda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel. Nendeks on ühine varjupaiga- ja rändepoliitika, ühine Euroopa õiguse ala, liiduülene võitlus organiseeritud kuritegevusega ja intensiivsem tegevus väljaspool

¹²⁷ Francis Snyder. Institutional development in the European Union: some implications of the third pillar. “Matters of common interest” as a question of human rights. – The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 85–95, lk. 89.

¹²⁸ Koostöö Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonidega. Riigiametnike Euroopa Liidu alane koolitusprogramm. I osa. Lektorid: Viljar Veebel, Gert Antsu, Olev Aarma. Esko Koolitus. 2.–3. oktoober 2003. Teine õppepäev, lk. 20. Õppematerjal lektori valduses.

¹²⁹ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice – Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998 (1999/C 19/01). OJ C 19, 23.01.1999, lk. 1–15.

Euroopa Liidu piire. Käesoleval ajal on täitmisel järgmise viie aasta justiits- ja siseküsimuste programm (nn. Haagi programm), milles on seatud kümme prioriteeti.

Euroopa Liidu koostöö õigus- ja siseasjades hõlmab mitmeid liikmesriikide jaoks poliitiliselt tundlikke teemasid, näiteks rändepoliitikat. Lektor käsitleb rändepoliitika all sisserände-, varjupaiga-, piirikontrolli- ja viisapoliitikat. Viisade väljastamisel toimuvat eelkontrolli tuleb lektori arvates pidada väga oluliseks ebaseaduslikku sisserännet ennetavaks meetmeks.

Rändepoliitika on liikmesriikide jaoks tundlik valdkond, kus eriarvamused on kerged tekkinud. Isikute vaba liikumisega kaasnevad võivad tööpuuduse ja kuritegevuse kasvu hirmu on ära kasutanud mitmed parem- ja keskparteid. Endine Ühendkuningriigi peaminister Margaret Thatcher ütles 1989. aastal otsekoheselt, et ta "ei ühinenud Euroopaga selleks, et saaks toimuda terroristide, kurjategijate, narkootikumide, taime- ja loomahaiguste ning ebaseaduslike sisserändajate vaba liikumine".¹³⁰

Uute riikide liitumisega (näiteks Portugali, Kreeka ja Hispaania liitumise kaasus) ei ole kaasnud rändevõogude plahvatuslikku kasvu.¹³¹ Palju sõltub ka riigi atraktiivsusest, mille all peab lektor silmas elatustaset, geograafilist asendit ning keelekeskkonda.

Euroopa Liidus on liigutud liidukeskselt lähenemiselt kolmandate riikidega koostöö suunas. Ühise rändepoliitika prioriteedid on lektori hinnangul sisserände reguleerimine, kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine, partnerlus päritoluriikidega, ühise Euroopa varjupaigasüsteemi rajamine, ebaseaduslikult riigis elavate isikute repatrieerimise (oma kodumaale sunnitud tagasipöördumine) meetmed, ühine viisapoliitika, dokumentide (viisa- ja elamisloa- kleebisid ning reisidokumendid) turvalisuse tõstmine ja välispiiride koordineeritud valve. Euroopa Liidu ühine välispiir nõuab ühtseid standardeid ja rahanduslikku solidaarsust nende rakendamisel, kuid piirikontroll peaks jääma iga liikmesriigi ülesandeks.

Rändepoliitikat rakendatakse nüüd esimese samba õigusaktide kaudu. Seda Amsterdamis lepinguga sätestatud põhimõtet tuleb pidada oluliseks, sest kolmanda samba valitsustevaheline koostöö ei võimalda vastu võtta siduvaid ja kiiresti efektiivselt toimima hakkavaid õigusakte, kuigi kolmanda samba raames on Euroopa Nõukogul võimalik vastu võtta raamotsuseid (meenutavad direktiive) ning heaks kiita konventsioone. Konventsioonidega tuleb siseriiklike protseduuride kohaselt ühineda. Seda, et ühinemine on väga aeganõudev protsess, näitas juba Dublini varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise¹³² ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni¹³³ jõustumiseks kulunud aeg: esimese jõustumiseks kulus

¹³⁰ Patrick M. Twomey. Title VI of the Union Treaty: "Matters of common interest" as a question of human rights. - The Third Pillar of the European Union. Joerg Monar & Roger Morgan (eds.). European Interuniversity Press. Brussels, 1994: 49–66, lk. 52.

¹³¹ Christian Dustmann, Maria Casanova *etc.* The impact of EU enlargement on migration flows. Home Office Online Report 25/03, 5. Past enlargement experiences, lk. 41–46. Kättesaadav: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf>, 18. november 2003.

¹³² Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention). OJ C 254, 19.08.1997, lk. 1–12. Signed on 15 June 1990 in Dublin, entered into force on 1 September 1997.

¹³³ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.09.2000, lk. 19–62. Signed on 19 June 1990, entered into force on 26 March 1995.

seitse, teise jõustumiseks viis aastat. Ka uute õigusaktide vastuvõtmisel tuleb arvestada, et liikmesriigid ei taha loobuda oma iseotsustamisõigusest.

Eesti jaoks on eriti tähtis riigis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasivõtmise lepingute sõlmimine Venemaa, Valgevene, Ukraina ja teiste riikidega. Riike, kes ei soovi nimetatud lepingut sõlmida, on Euroopa Liidul võimalik mõjutada arenguabipoliitika kaudu. Venemaa on sidunud lepingu sõlmimise viisavabaduse retoorikaga ning nõuab vastu järeleandmisi viisaküsimustes.

Schengeni lepingu eesmärk on tagada isikute vaba liikumine ning soodustada transporti ja kaupade liikumist Schengeni õigusruumis. See tähendab, et piirikontrolli liikmesriikide sisepiiridel ei toimu. Kontrolli vähenemisest tulenevate võimalike negatiivsete tagajärgede vältimiseks rakendatakse tasakaalustavaid meetmeid.

Lepinguosaliste pädevate asutuste omavaheliseks teabevahetuseks on loodud Schengeni infosüsteem (SIS). Schengeni konventsiooni kohaselt on SIS-i eesmärk säilitada lepinguosa-liste territooriumil avalik kord ja turvalisus, sealhulgas riikide julgeolek, et saaks kohaldada konventsiooni sätteid isikute liikumise kohta, kasutades süsteemi kaudu edastatud teavet. SIS on üks isikute vaba liikumist tasakaalustavatest meetmetest. Tasakaalustavate meetmetena nimetagem siinkohal veel usaldusväärset kontrolli välispiiridel, välismaalaste siseriiklikku järelevalvet, politseikoostööd (sealhulgas piireületav jälitus ja jälgimine) ning ühist reeglistikku. Uusi liituvaid riike silmas pidades on väljatöötamisel teise põlvkonna Schengeni infosüsteem SIS II.

Schengeni õigusruumiga ühinemine toimub Eesti jaoks kahes etapis – osaliselt liitumisel Euroopa Liiduga ja hiljem, pärast monitooringut, kui on koostatud vastavushinnang, eraldi nõukogu otsuse alusel.

Schengeni õigusruumiga ühinemise positiivsed küljed:

- Isikute vaba liikumine. Kodanikel on varasemast tunduvalt lihtsam liikuda, keerukamaks muutub see kolmandatest riikidest pärit isikute jaoks.
- Üleüldise turvalisuse tõus tänu tasakaalustavate meetmete rakendamisele.

Võrgustike loomist tuleb pidada õiguslase ja siseasjade koostöö heaks vormiks, kuid koostöövõrgustike ülesanded peavad olema selgepiirilised ja kindlal alusel. Näiteks justiitskoostöö võrgustik kriminaalasjades peab saama nõukogult täpse tegutsemisjuhendi. Samuti peab inimene teadma, kustkohast ta vajaliku asjatundja leiab või teavet saab. Ainuüksi ametnike omavahelisest kogemuste vahetamisest ei piisa. OLAF-i (Euroopa Pettustevastane Amet) genereeritav Euroopa prokuröri idee on kriminaalmenetluse harmoneerimise täius, milleni jõudmiseks kulub palju aega. Kõigepealt tuleb jõuda kokkuleppele Euroopa prokuröri pädevuse osas. Ka Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu projektis on Euroopa prokuröri institutsiooni loomine jäetud nõukogu kaalutlusotsustuseks ja see eeldab ühehäälsel otsust.

Eestile ei ole ühinemine Euroopa Liiduga õigus- ja siseasjade valdkonnas seni toonud suuri probleeme. Liitumisläbirääkimised näitasid, et ka seniste liikmesriikide jaoks on tegemist uue teemaga ning varem liikmeks astujad ei ole sellisel kujul justiits- ja siseküsimustes eraldi läbi rääkinud. Viimati liitunud riigid pidid olemasoleva õigus- ja siseasjade koostöö *acquis'* üle võtma erandite ja reservatsioonideta. Selle valdkonna võtmesõnadeks olid ka läbirääkimistel

Euroopa Liiduga koostöö ja usaldus. Liitumisläbirääkimised andsid olulise tõuke Eestis varjupaigavaldkonna ülesehitamisele, aitasid pöörata tähelepanu pettusabielude vastu võitlemisele ning rakendada uut isikut tõendavate dokumentide põlvkonda. Riiklikuks prioriteediks kujunesid rahapesu tõkestamine ja võitlus organiseeritud kuritegevusega. Liitumine tõi riigile kaasa suhteliselt suuri rahalisi kohustusi (näiteks seoses SIS-i rakendamisega, välispiiride valve tagamisega, biomeetria juurutamisega).

Euroopa Liidu elanikkond vananeb ning mitmed liikmesriigid näevad sisseerandajates võimalust heaolu säilitada. Vananev elanikkond ei ole suuteline kaasa minema tänapäeva arengutega, eriti kõrgtehnoloogias, ning seetõttu on spetsialistid kolmandatest riikidest teretulnud. Ka Eesti elanikkond kannab vananemise märke, nii et peaksime samamoodi mõtlema. Tundub siiski, et Eesti ühiskond ei ole veel valmis aktsepteerima teise nahavärviga sisseerandajaid ning siin tuleb näha riskiallikat rassismi ja ksenofoobia tekkeks. Pealegi tekitavad miinimumgarantiid toimetulekutoetuste ja muu taolise näol üsna suure finantsilise koormuse.

Eesti muutus Euroopa Liiduga liitumisel varasemast haavatavamaks. Euroopa Liidu liikmesriigina võime muutuda sihtriigiks terroristidele, kuritegelikele organisatsioonidele ja varjupaigataotlejatele. On prognoositav Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste soov asuda elama teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse.

Tulevikukonvendi¹³⁴ ettepanekud reformida Euroopa Liidu institutsioone tulenevad soovist tuua need institutsioonid kodanikele lähemale, tugevdada demokraatiat, lihtsustada otsustusprotsessi ning suurendada Euroopa Liidu võimekust rahvusvahelisel areenil ja tõhusust üleilmastumisel. Eespool kirjeldatud väärtusi silmas pidades valmis ka Euroopa Liidu põhi-seaduse lepingu tekst, mida kokkuvõtvalt võib käsitleda Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide ning Ministrite Nõukogu institutsionaalse mõju suurenemisena tuleviku Euroopa Liidus.

Lektor näeb tuleviku Euroopa Liidu õiguslase ja siseasjade koostöö põhiprobleemina uute riikide liitumisega kaasnevat seisukohtade mitmekesisust, mis muudab kompromisside leidmise endisest aeganõudvamaks. Juurde tuleb erinevaid seisukohti ning laieneb ka koostööd tegevate õiguskaitse- ja muude pädevate asutuste struktuuride spekter. Viimasest tulenevalt on erinev ka riikide rakendussuutlikkus.

Õigus- ja siseasjade koostöö küsimuste ühenduse meetodi alla üleminek ei saa toimuda üleöö, sest tegemist on siseriiklikult väga oluliste, sisejulgeolekut ja turvalisust tagavate teemadega. Riikide vahel peab olema usaldus, aga koostöö peab toimima ka riigi sees, eri ametkondade vahel. Pealegi on riikide õigussüsteem näiteks karistusõiguse ja -menetluse osas erinev, võimu ei soovitagi komisjonile loovutada ega tahetagi ühistele normidele üle minna. Lisaks on õigus- ja siseasjade puhul tegemist valdkonnaga, kus riikidel on probleemide lahendamisel rohkem kogemusi kui komisjonil. Õiguslases ja siseasjade koostöös peaks seetõttu ka edaspidi olema võimalik kasutada paindlikke protseduure.

¹³⁴ Laekeni Ülemkogul (14. – 15.12.2001) moodustatud esindajate kogu, mis valmistas ette Euroopa Liidu tulevikukontseptsiooni. Lähemalt vt. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://european-convention.eu.int/enjeux.asp?lang=EN>, 24. novembril 2003.

Lektor on kindel, et Eestil on justiits- ja siseasjade valdkonnas nii teadmisi, kogemusi kui uusi ideid, mida Euroopa Liidu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala arendamisel kasutada.