

4. Kodanikud: põhiõigused, turvalisus ja õigus

4.1. Individuaalsed ja kollektiivsed õigused.....	2
4.1.1. Liidu kodanikud ja nende õigused.....	2
4.1.2. Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste kaitse ELis.....	9
4.1.3. Isikute vaba liikumine.....	18
4.1.4. Õigus esitada petitsioone.....	23
4.1.5. Euroopa kodanikualgatus.....	27
4.2. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala.....	33
4.2.1. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldaspektid.....	33
4.2.2. Varjupaigapoliitika.....	38
4.2.3. Sisserändepoliitika.....	46
4.2.4. Välispiiride haldamine.....	54
4.2.5. Õiguskoostöö tsiviilasjades.....	63
4.2.6. Õiguslane koostöö kriminaalasjades.....	71
4.2.7. Politseikoostöö.....	78
4.2.8. Isikuandmete kaitse.....	86

4.1. INDIVIDUAALSED JA KOLLEKTIIVSED ÕIGUSED

4.1.1. LIIDU KODANIKUD JA NENDE ÕIGUSED

Kodaniku õigused ja Euroopa kodakondsus on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping) ja Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklis 9. Need on Euroopa identiteedi kujunemise aluseks. Liidu põhiväärtuste tõsise rikkumise korral võib liikmesriigi suhtes rakendada sanktsioone.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi lepingu artiklid 2, 3, 7 ja 9–12, ELi toimimise lepingu artiklid 18–25 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 39–46 ([4.1.2](#)).

EESMÄRGID

ELi õigusega on loodud rida üksikisiku õigusi, mis on kohtu teel otseselt jõustatavad nii horisontaalselt (üksikisikute vahel) kui ka vertikaalselt (üksikisiku ja riigi vahel). Lähtudes aluslepingutes sätestatud inimeste vaba liikumise põhimõttest, kaaluti juba 1960. aastatel Euroopa kodakondsuse kehtestamist, millega kaasnevad täpselt kindlaks määratud õigused ja kohustused. 1970. aastate keskel alanud ettevalmistustöö tulemusel võeti 1992. aastal Maastrichtis vastu ELi leping, milles seati liidu eesmärgiks „tugevdada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitset liidu kodakondsuse sisseseadmise kaudu“. EÜ asutamislepingusse lisati uus kodakondsusele pühendatud osa (endised artiklid 17–22), mis säilitati ka siis, kui lepingust sai ELi toimimise leping.

Nagu riigi kodakondsus väljendab kodaniku ja riigi suhet, nii väljendab ELi kodakondsus kodaniku ja Euroopa Liidu suhet, mille määratlevad õigused, kohustused ja poliitiline osalemine. Eesmärk on ületada vastuolu, mis tekib seoses sellega, et

ELi tegevuse mõju liidu kodanikele suureneb, kuid samal ajal on (põhi)õigused ja kohustused ning demokraatlikus protsessis osalemine endiselt peaaegu eranditult riigisisene küsimus. ELi toimimise lepingu artikli 15 lõike 3 kohaselt on kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel liikmesriikides õigus tutvuda liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidega. ELi toimimise lepingu artiklis 16 on sätestatud õigus isikuandmete kaitsele (4.2.8). ELi lepingu artiklis 2 sätestatakse, et „liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine“.

ELi lepingu artiklis 7 korratakse varasema [Nice'i lepingu \(1.1.4\)](#) sätet, millega luuakse korruga nii ennetusmehhanism juhuks, kui on ilmne oht, „et mõni liikmesriik rikub oluliselt“ ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, kui ka sanktsioonimehhanism juhuks, kui mõni liikmesriik „rikub nimetatud väärtusi oluliselt ja jätkuvalt“. Esimese sammuna teeb komisjon Euroopa Ülemkogule ettepaneku ühehäälselt järeldada, et niisugune oht on olemas (artikli 7 lõik 2). Edasi algatatakse menetlus, mis võib viia selleni, et liikmesriik kaotab nõukogus oma hääleõiguse. Esimest korda kasutati seda mehhanismi 2017. aastal Poola suhtes seoses Poola kõrgeima kohtu reformiga.

Lisaks tuleb tugevdada liikmesriikide kodanike / ELi kodanike õiguste ja huvide kaitset liidu suhetes laiemaga maailmaga (Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 5).

SAAVUTUSED

Pikka aega oli kodanike õiguste õiguslikuks aluseks ELi tasandil peamiselt Euroopa Liidu Kohtu praktika. Lissaboni lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta jõustumise tulemusel laienes õiguslik alus tõelisele Euroopa kodakondsusele.

A. ELi kodakondsuse määratlus

Euroopa Liidu lepingu artikli 9 ja ELi toimimise lepingu artikli 20 kohaselt on liidu kodanik iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus. Kodakondsust määratletakse selle riigi seaduste kohaselt. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriikide kodakondsust ning toob lisaks liikmesriigi kodakondsusest tulenevatele õigustele ja kohustustele kaasa eraldi õigused ja kohustused. Kohtuasja C-135/08 Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern puhul selgitas Euroopa Kohtu jurist Poiares Maduro seda erinevust järgmiselt (arvamuse punkt 23):

„Tegemist on kahe mõistega, mis on ühel ajal nii lahutamatu seotud kui autonoomsed. Liidu kodakondsuse eeltingimus on liikmesriigi kodakondsus, kuid lisaks on see võrreldes riigi kodakondsusega ka autonoomne õiguslik ja poliitiline mõiste. Liikmesriigi kodakondsus ei anna mitte üksnes juurdepääsu ühenduse õigusest tulenevatele õigustele, vaid see teeb meist Euroopa Liidu kodanikud. Euroopa Liidu kodakondsus on enam kui nende õiguste kogum, mida võib anda ka sellistele isikutele, kes ei ole liidu kodanikud. See eeldab Euroopa Liidu kodanike vahelist poliitilist sidet, kuigi tegemist ei ole sama rahva hulka kuulumisega. [...] See põhineb vastastikku võetud kohustusel avada oma poliitiline ühiskond teistele Euroopa kodanikele ja luua kogu Euroopa mastaabis kodanike vahel uudne poliitiline solidaarsus.

See ei eelda ühe rahva olemasolu, vaid põhineb Euroopa poliitilise ruumi olemasolul, millest tekivad õigused ja kohustused. Kuna Euroopa Liidu kodakondsus ei eelda

Euroopa rahva olemasolu, siis on see mõistena riigi kodakondsusest lahutatud. Nagu üks autor on märkinud, põhineb Euroopa kodakondsuse mõiste radikaalne innovatiivsus asjaolul, et „liit kuulub kodanikele ja koosneb kodanikest, kellel ei ole sama riigi kodakondsus“. Seades liikmesriigi kodakondsuse Euroopa kodanikuks olemise tingimuseks, soovisid liikmesriigid osutada sellele, et uut liiki kodakondsus ei sea kahtluse alla esmast ustavust oma riigi poliitilisele ühiskonnale. Niisugune seos eri liikmesriikide kodakondsusega annab tunnistust asjaolust, et saab eksisteerida (tegelikult juba eksisteeribki) kodakondsus, mida ei määratleta teatava rahva hulka kuulumise kaudu.

Euroopa Liidu kodakondsuse ime on see, et ta tugevdab sidemeid, mis meid oma riigiga ühendavad (kuna me oleme Euroopa kodanikud just seetõttu, et me oleme oma riigi kodanikud) ja samal ajal vabastab meid nendest (kuna me oleme kodanikud viisil, mis ei ole oma riigiga seotud). Euroopa kodanikuks saamine toimub liikmesriigi kodakondsuse kaudu, mida reguleerib riigi õigus, kuid nagu igasugune kodakondsus, moodustab see aluse uuele poliitilisele ruumile, millest tekivad õigused ja kohustused, mis on määratletud ühenduse õigusega ja on riigist sõltumatud. Kuigi on tõsi, et liikmesriigi kodakondsus on liidu kodakondsuse eeltingimus, on eelöeldust tulenevalt tõsi ka see, et liidu kodakondsusega seotud õigusi ja kohustusi ei või liikmesriigi kodakondsusega põhjendamatult piirata.“

Pärast Ühendkuningriigi lahkumist EList tehti ühisel kokkuleppel otsus liidu liikmesriikides elavate Briti kodanike ja Ühendkuningriigis elavate ELi kodanike omandatud õiguste kohta. Aastate jooksul on iga liikmesriik loonud oma kodanike õigusi puudutava õiguspärandi ja ka ELi õigusega on kehtestatud mitmed üksikisiku õigused, mis on kohtutes otseselt jõustatavad vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale (Van Gend & Loos). Selle õiguspärandi piirangute aluseks võib pidada riiklikku õigust, mis annab neile mõju.

B. Kodakondsuse sisu (ELi toimimise lepingu artikkel 20)

Euroopa Liidu kodakondsuse alusel on kõigil liidu kodanikel

- õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada (ELi toimimise lepingu artikkel 21) ([4.1.3](#)). See tähendab, et viisat, töö- ega elamisluba ei ole vaja. Pereliikmetel on samuti õigus ühineda, olenemata nende kodakondsusest. ELi töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad võivad viibida teises ELi liikmesriigis üle kolme kuu ilma muude tingimusteta. Teise kategooriasse kuuluvad ELi kodanikud, nagu üliõpilased või majanduslikult mitteaktiivsed kodanikud, peavad vastama teatavatele tingimustele (näiteks peab neil olema ravikindlustus). Mõnikord on vaja täita ka haldustoimingud, näiteks registreerida end kohalikus ametiasutuses;
- õigus valida ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel (ELi toimimise lepingu artikli 22 lõige 1) selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel (kohalikel valimistel osalemist puudutavad eeskirjad on sätestatud [nõukogu 19. detsembri 1994. aasta direktiivis 94/80/EÜ](#) ja vastavad Euroopa Parlamendi valimistega seotud eeskirjad [nõukogu 6. detsembri 1993. aasta direktiivis 93/109/EÜ](#)) ([1.3.4](#));
- õigus saada kolmanda riigi (ELi mittekuulva riigi) territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanikud nad on, iga teise liikmesriigi diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt kaitset samadel tingimustel kui selle

teise liikmesriigi kodanikud (ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 alapunkt c ja [nõukogu direktiiv \(EU\) 2015/637](#), mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides);

- õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole ja õigus esitada kaebus Euroopa Parlamendi poolt ametisse määratud Euroopa ombudsmanile (mõlemad ELi toimimise lepingu artiklis 24) ELi institutsioonide ja asutuste haldusomavoli asjus. Need menetlused on sätestatud vastavalt ELi toimimise lepingu artiklites 227 ja 228 ([1.3.16](#) ja [4.1.4](#));
- õigus kirjutada ükskõik millisele ELi institutsioonile või asutusele ühes ELi 24 ametlikust keelest ja saada vastus samas keeles (ELi toimimise lepingu artikli 24 lõige 4);
- õigus pääseda teatud tingimuste alusel ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 3).

C. Ulatus

Kui valimisõigus välja arvata, kujutab liidu kodakondsuse praeguseks kokku lepitud sisu endast suures ulatuses olemasolevate õiguste (eelkõige vaba liikumise õiguse, elamis- ja petitsiooniõiguse) süstematiseerimist. Need õigused on tänaseks poliitilise tahte väljendusena sätestatud liidu esmases õiguses.

Erinevalt Euroopa riikide riigiõiguslikest põhimõtetest, mis on kujunenud pärast Prantsusmaal 1789. aastal vastu võetud inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni, ei kaasne liidu kodakondsusega põhiõiguste tagamine. Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 on küll sätestatud, et liit tunnustab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas loetletud õigusi ning ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kuid ei viidata liidu kodakondsuse juriidilisele staatusele.

Vaatamata ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 vastavale sõnastusele ei sea liidu kodakondsus praegu kodanikele kohustusi. Selles seisneb ELi kodakondsuse ja liikmesriigi kodakondsuse oluline erinevus.

Siiski leidis Euroopa Kohus oma hiljutises otsuses ([kohtuasi C-689/21](#)), et kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine on iga liikmesriigi pädevuses. Konkreetsel juhul ei välistanud liidu õigus näiteks Taani kodakondsuse ja seega liidu kodakondsuse püsivat kaotamist. Taanil lubati seega seada Taani kodakondsuse säilitamise tingimuseks tegelik side asjaomase riigiga. Kuna aga isikul ei ole teise ELi liikmesriigi kodakondsust, tuleb arvesse võtta proportsionaalsuse põhimõtet.

Lisaks otsustas Euroopa Kohus Brexiti järel, 15. juunil 2023, et liidu kodaniku staatuse automaatse kaotuse põhjus on Ühendkuningriigi suveräänne otsus liidust välja astuda, mitte väljaastumisleping ega nõukogu otsus see leping heaks kiita ([kohtuasjad C-499/21 P, Silver jt vs. nõukogu, C-501/21 P, Shindler jt vs. nõukogu ja C-502/21 P, Price vs. nõukogu](#)).

Iga kolme aasta järel esitab komisjon aruande ELi kodakondsust ja mittediskrimineerimist käsitlevate õigusnormide kohaldamise kohta (aruanne ELi kodakondsuse kohta). Kuna 2023. aastal möödus ELi kodakondsuse sisseseadmisest

30 aastat, võttis komisjon 6. detsembril 2023 vastu [ELi kodakondsuspaketi](#). Paketi eesmärk on veelgi edendada ELi kodakondsusega seotud õigusi ja muuta see ELi kodanike jaoks konkreetsemaks. Ühtlasi sisaldab see ettepanekut muuta nõukogu [direktiivi \(EL\) 2015/637](#) (konsulaarkaitse direktiiv).

D. Euroopa kodanikualgatus ([4.1.5](#))

Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõikes 4 nähakse ELi kodanikele ette uus õigus: „Vähemalt miljon kodanikku märkimisväärsest arvust liikmesriikidest võivad kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt.“ Kodanikualgatuse esitamise ja vastuvõetavuse tingimusi käsitletakse [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses \(EL\) nr 211/2011](#). Selle põhisätteid on kirjeldatud teabelehel [4.1.5](#).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Otsestel valimistel Euroopa Parlamenti valides kasutavad ELi kodanikud üht oma põhiõigust, osaleda demokraatlikult Euroopa Liidu poliitiliste otsuste tegemises ([ELi põhiõiguste harta artikkel 39](#)). Euroopa Parlamendi liikmete valimise menetluse asjus on parlament alati nõudnud, et selleks kasutataks kõigis liikmesriikides ühtset valimissüsteemi. ELi toimimise lepingu artiklis 223 on sätestatud, et Euroopa Parlament koostab vastava ettepaneku („eesmärgiga kehtestada vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel“). Seejärel võtab nõukogu vajalikud sätted vastu (ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendi liikmete enamuse heakskiidu saamist) ning need jõustuvad pärast seda, kui iga liikmesriik on need oma põhiseadusest tulenevate nõuete kohaselt heaks kiitnud ([1.3.4](#)).

Euroopa Parlament on alati soovinud, et liidu kodakondsusega kaasneksid ulatuslikud õigused. Nii on parlament propageerinud liidu kodakondsuse määratlemist autonoomse ja liidupõhisena, et ELi kodanikel oleks sõltumatu staatus. Lisaks on parlament algusest peale soovinud, et põhi- ja inimõigused lisataks esmasesse õigusesse, ning nõudnud, et ELi kodanikel oleks õigus pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse, kui mõni ELi institutsioon või liikmesriik neid õigusi rikub ([21. novembri 1991. aasta resolutsioon](#)).

Pärast Ühendkuningriigi lahkumist EList ja seoses ligikaudu 3,2 miljoni Ühendkuningriigis elava ELi liikmesriikide kodaniku omandatud õigustega nõudis parlament oma [15. jaanuari 2020. aasta resolutsioonis](#), et oleks tagatud kodanike õiguste piisav kaitse seoses varasemate kogemuste ja kinnitustega. Vastuvõetud tekstis nõutakse samas ka, et ELi 27 liikmesriigi valitsused kehtestaksid vastutulelikud tingimused nende ligikaudu 1,2 miljoni Ühendkuningriigi kodaniku suhtes, kes elavad ELis.

Euroopa Parlamendi nõudmise kohaselt on ELi toimimise lepingus (artikli 263 neljas lõik) sätestatud, et iga füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.

Dokumentidele juurdepääsu õiguse asjus võttis parlament [17. detsembril 2009. aastal vastu resolutsiooni dokumentidele juurdepääsu käsitleva õigusraamistiku vajaliku edasiarendamise kohta](#) seoses Lissaboni lepingu jõustumisega. Resolutsioonis rõhutati muu hulgas vajadust laiendada [määruse \(EÜ\) nr 1049/2001](#) kohaldamisala, nii et see hõlmaks kõiki esialgsest tekstist välja jäänud institutsioone ja asutusi.

[Euroopa kodanikualgatuse](#) menetlus näeb ette, et kolme kuu jooksul alates kodanikualgatuse esitamisest kohtuvad komisjoni esindajad algatuse korraldajatega. Korraldajatel on ühtlasi võimalik tutvustada oma algatust avalikul kuulamisel Euroopa Parlamendis. Kuulamise korraldab kodanikualgatuse teema eest vastutav parlamendikomisjon ([parlamendi kodukorra artikkel 222](#)).

Euroopa Parlament korraldas koos nõukogu ja komisjoniga ning liikmesriikidega võrdsete partneritena ühiselt [Euroopa tuleviku konverentsi](#), mille eesmärk oli anda Euroopa kodanikele uus võimalus arutleda Euroopa probleemide ja prioriteetide üle. Konverentsi järeldused ja soovitusel Euroopa tuleviku kohta koondati [aruandesse](#), mis esitati konverentsi ühise eesistujana tegutsevatele kolme institutsiooni juhtidele 2022. aasta mais. Parlament on võtnud kohustuse järgida aruandes esitatud soovitusi, mis kuuluvad tema pädevusse. Komisjon avaldas 17. juunil 2022 [teatise „Euroopa tuleviku konverents. Visioonist reaalsuseks“](#).

Seoses vastuolusid põhjustanud nn kuldsete passidega, mille näol mõned liikmesriigid müüvad välisinvestorite ligimeelitamiseks oma kodakondsust ja seega ka ELi kodakondsust, kinnitas Euroopa Parlament oma [16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis](#), et ELi kodakondsusega seotud väärtustel ja saavutustel ei või olla hinnasilti. Parlamendi [10. juulil 2020 vastu võetud resolutsioonis](#) korratakse üleskutset, et liikmesriigid kaotaksid järk-järgult kõik praegused investeeringute kaudu saadava kodakondsuse või residentsuse kavade, kuna need on sageli seotud rahapesuga, mis võib kahjustada Schengeni ala vastastikust usaldust ja terviklikkust. 29. septembril 2022 otsustas komisjon kaevata Malta Euroopa Liidu Kohtusse seoses investoritele kodakondsuse andmise kavaga, mida nimetatakse ka kuldse passi kavaks ([rikkumismenetlus](#) Euroopa Liidu Kohtus ELi toimimise lepingu [artikli 258 lõike 2](#) alusel). Komisjon leiab, et riigi kodakondsuse ja seega ka ELi kodakondsuse andmine eelnevalt kindlaks määratud makse või investeeringu eest ja ilma et kodakondsuse saajal oleks asjaomaste liikmesriikidega tegelikku seost, ei ole kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega. Samuti kahjustab see ELi kodakondsuse kui staatuse terviklikkust, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 20. Parlament võttis 9. märtsil 2022 vastu [resolutsiooni investeeringute eest kodakondsuse ja residentsuse andmise kavade kohta](#), milles nõuti, et komisjon esitaks enne oma praeguse ametiaja lõppu ettepaneku võtta vastu määrus, et investeerimiskavade kaudu põhjalikult reguleerida residentsuse eri aspekte, eesmärgiga ühtlustada standardeid ja menetlusi ning tugevdada võitlust organiseeritud kuritegevuse, rahapesu, korruptsiooni ja maksudest kõrvalehoidmise vastu. 28. märtsil 2022 võttis komisjon seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse vastu [soovitusel](#) viivitamatute meetmete kohta seoses investoritele kodakondsuse andmise kavade ja investoritele elamisloa andmise kavadega.

Mariusz Maciejewski / Udo Bux

05/2024

4.1.2. EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKLIS 2 SÄTESTATUD VÄÄRTUSTE KAITSE ELIS

Euroopa Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artiklis 2. Et tagada nende väärtuste järgimine, on ELi lepingu artiklis 7 ette nähtud mehhanism, mille abil teha kindlaks, kas liikmesriik on neid väärtusi oluliselt ja jätkuvalt rikkunud, ning vajaduse korral kohaldada sanktsioone. Seda on seni kasutusele võetud üksnes Poola ja Ungari suhtes. Euroopa Liidu jaoks on siduv ka põhiõiguste harta ning liit on võtnud ka kohustuse ühineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Kuna mõnes liikmesriigis on ELi väärtused ohtu sattunud, tugevdavad liidu institutsioonid oma vahendeid, mille abil võidelda tagasilöökide vastu demokraatia vallas ning kaitsta demokraatiat, õigusriiki, põhiõigusi, võrdsust ja vähemusi kogu liidus.

PÕHIÕIGUSTE KOHTULIKUST KAITSEST ALUSLEPINGUTE KODIFITSEERIMISENI

Euroopa ühendused (EÜ) (praegune Euroopa Liit) loodi algselt peamiselt majanduse valdkonnas tegutseva rahvusvahelise organisatsioonina. Seetõttu ei olnud ilmset vajadust sõnaselgete reeglite järele seoses põhiõiguste kaitsmisega, mida aluslepingutes pikka aega ei mainitud ja mida loeti pealegi tagatuks 1950. aasta [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga](#), millele liikmesriigid olid alla kirjutanud.

Kuid pärast seda, kui Euroopa Liidu Kohus oli kinnitanud vahetu õigusmõju ja Euroopa õiguse ülimuslikkuse põhimõtteid, kuid keeldus läbi vaatamast otsuste kokkusobivust liikmesriikide riigisisese õiguse ja riigiõigusega ([Stork, kohtuasi 1/58; Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, liidetud kohtuasjad 36, 37, 38–59 ja 40–59](#)), hakkasid mõne liikmesriigi kohtud väljendama muret selle pärast, millist mõju selline kohtupraktika võib avaldada põhiseaduslike väärtuste, näiteks põhiõiguste kaitsele. Kui Euroopa õigus on ülimuslik isegi riigiõiguse suhtes, siis võib juhtuda, et sellega rikutakse põhiõigusi. Seda teoreetilist ohtu arvestades võtsid nii Saksamaa kui ka Itaalia konstitutsioonikohus 1974. aastal vastu otsuse, milles nad kinnitasid oma õigust ühenduse õigusaktid läbi vaadata, et oleks tagatud nende vastavus põhiseadusega tagatud õigustele (Solange I; Frontini). Selle tulemusena kinnitas ka Euroopa Liidu Kohus oma kohtupraktikas põhiõiguste kaitse põhimõtet, kinnitades, et põhiõigused kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, mida kohus kaitseb ([Stauder vs. Stadt Ulm, kohtuasi 29–69](#)). Need põhiõigused tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest ([Internationale Handelsgesellschaft, kohtuasi 11–70](#)) ja inimõiguste kaitset käsitlevatest rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised liikmesriigid on ([Nold, kohtuasi 4–73](#)) ja millest üks on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ([Rutili, kohtuasi 36–75](#)).

Kuna ELi pädevust laiendati järk-järgult sellistesse poliitikavaldkondadesse, millel on otsene mõju põhiõigustele, nagu justiits- ja siseküsimused, ning seejärel kujundati välja täieulatuslik vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, tuli muuta aluslepinguid, et siduda EL kindlalt põhiõiguste kaitsega. Maastrichti lepingus viidati Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ning liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele kui ELi õiguse üldpõhimõtetele, Amsterdamis lepingus aga kinnitati Euroopa põhimõtteid, millele EL on rajatud (Lissaboni lepingus on ELi väärtused loetletud ELi lepingu artiklis 2), ja loodi menetlus aluslepingute kohaste õiguste peatamiseks juhtudel, kui liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt põhiõigusi. Põhiõiguste harta koostamine ning selle ja Lissaboni lepingu jõustumine on uusimad sammud selles kodifitseerimisprotsessis, mille eesmärk on tagada ELis põhiõiguste kaitse.

ELI ÜHINEMINE EUROOPA INIMÕIGUSTE JA PÕHIVABADUSTE KAITSE KONVENTSIOONIGA

Kuna Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon on peamine Euroopa põhiõiguste kaitse vahend, millega kõik liikmesriigid on ühinenud, tundus EÜ ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga loogilise lahendusena, arvestades vajadust siduda EÜ põhiõiguste alaste kohustustega. Komisjon tegi korduvalt (1979., 1990. ja 1993. aastal) ettepaneku EÜ ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Euroopa Kohtult paluti selle kohta arvamust ja kohus leidis oma 1996. aasta [arvamuses 2/94](#), et aluslepingus ei nähta EÜ jaoks ette pädevust jõustada inimõigusi käsitlevaid norme või sõlmida selles valdkonnas rahvusvahelisi konventsioone, ning see muudab ühinemise õiguslikult võimatuks. Selline olukord kõrvaldati Lissaboni lepingu artikli 6 lõikega 2, milles on sätestatud, et EL ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. See tähendas, et ELi suhtes hakatakse põhiõiguste kaitsega seoses kohaldama liiduvälise õigusorgani, nimelt Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt läbi vaatamise korda, nagu see juba kehtis liikmesriikide puhul. Pärast konventsiooniga ühinemist saavad ELi kodanikud, aga ka ELi territooriumil asuvate kolmandate riikide kodanikud vaidlustada ELi vastu võetud õigusakte otse Euroopa Inimõiguste Kohtus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni sätete alusel samadel tingimustel, nagu ELi liikmesriikide vastu võetud õigusakte.

2010. aastal, kohe pärast Lissaboni lepingu jõustumist, alustas EL Euroopa Nõukoguga läbirääkimisi ühinemislepingu eelnõu üle, mis valmis 2013. aasta aprillis. 2013. aasta juulis palus komisjon Euroopa Liidu Kohtul hinnata, kas ühinemislepingu eelnõu on kooskõlas ELi aluslepingutega. 18. detsembril 2014 esitas Euroopa Liidu Kohus negatiivse arvamuse, märkides, et lepingu eelnõu võib kahjustada ELi õiguse iseloomulikke omadusi ja autonoomiat ([arvamus 2/13](#)). Pärast järelemõtlemisaega ja arutelusid selle üle, kuidas lahendada Euroopa Liidu Kohtu tõstatatud küsimused, jätkasid EL ja Euroopa Nõukogu 2019. aastal läbirääkimisi ning need jätkuvad ka praegu.

ELI PÕHIÕIGUSTE HARTA

Paralleelselt nn välise kontrollimehhanismiga, mis oli ette nähtud EÜ ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, et tagada õigusaktide ja poliitika vastavus põhiõigustele, oli vaja EÜ tasandil nn sisemist kontrollimehhanismi, mis võimaldaks Euroopa Liidu Kohtul teostada eelnevat ja autonoomset kohtulikku kontrolli. Selleks oli vaja ELi konkreetsete õiguste loetelu ning Kölnis 1999. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel otsustati kutsuda põhiõiguste harta koostamiseks kokku konvent.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid harta pidulikult välja Nice'is 7. detsembril 2000. aastal. Pärast muutmist kuulutati harta uuesti välja 2007. aastal. Kuid alles Lissaboni lepingu vastuvõtmisega 1. detsembril 2009 jõustus [harta](#) otseselt, nagu on sätestatud ELi lepingu artikli 6 lõikes 1, muutudes seega siduvaks esmaseks õigusaktiks.

Kuigi harta põhineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonil ning muudel ELi ja rahvusvahelistel õigusaktidel, oli ta mitmel viisil uuenduslik, eelkõige seetõttu, et hõlmab muu hulgas puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise keeldu ning hartaga tunnustatud põhiõiguste hulgas dokumentidele juurdepääsu õigust, õigust andmekaitsele ja heale haldusele.

Ehkki harta kohaldamisala võib olla ühest küljest väga lai, kuna enamik hartas tunnustatud õigusi on antud kõigile, olenemata kodakondsusest või staatusest, piirab teisest küljest artikkel 51 selle kohaldamise ELi institutsioonide ja asutustega ning ELi õiguse rakendamise korral ka liikmesriikidega.

EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKKEL 7, KOMISJONI ÕIGUSRIIGI RAAMISTIK JA MEHCHANISM

Amsterdami lepinguga loodi uus sanktsioonimehhanism, tagamaks, et liikmesriigid austavad põhiõigusi ning muid ELi põhimõtteid ja väärtusi, nagu demokraatia, õigusriik, võrdsus ja vähemuste kaitse, ka väljaspool ELi pädevuse õiguslikke piire. See tähendab, et ELil on volitused sekkuda muidu liikmesriikide pädevusse kuuluvates valdkondades, kui on tegemist ELi väärtuste olulise ja jätkuva rikkumisega. Sarnase mehhanismi pakkus Euroopa Parlament esimest korda välja oma [1984. aasta ELi lepingu eelnõu tekstis](#). Nice'i lepinguga lisati ennetav etapp juhuks, kui liikmesriigis esineb ELi väärtuste olulise rikkumise ilmne oht. Selle menetluse eesmärk oli tagada, et põhiõiguste, demokraatia, õigusriigi ja vähemuste õiguste kaitse, mis lisati uute liikmesriikide ühinemise Kopenhaageni kriteeriumidele, kehtib ka pärast ühinemist ning kõigile liikmesriikidele ühtemoodi.

ELi lepingu artikli 7 lõikes 1 on ette nähtud ennetav etapp, millega antakse ühele kolmandikule liikmesriikidele, Euroopa Parlamendile ja komisjonile volitused algatada menetlus, mille kohaselt võib nõukogu oma liikmete neljaviivendikulise häälteenamusega järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt sama lepingu artiklis 2 osutatud ELi väärtusi, sh inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Enne sellise järelduse tegemist peab toimuma

kõnealuse liikmesriigi ärakuulamine ja liikmesriigile võidakse anda soovitusi, samal ajal kui Euroopa Parlament peab andma oma nõusoleku antud häälte kahekolmandikulise enamusega ja oma liikmete absoluutse häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 354 lõige 4). Selle ennetava menetluse algatas esimest korda komisjon 20. detsembril 2017 seoses Poolaga ja Euroopa Parlament 12. septembril 2018 seoses Ungariga, kuid need menetlused on endiselt blokeeritud nõukogus, kus toimus mitu kuulamist, kuid ühtegi soovitusi, rääkimata otsustest, vastu ei võetud. Pealegi ei antud parlamendile õigust esitada nõukogu istungitel oma seisukohta, sealhulgas Ungari kohta, hoolimata parlamendi rollist menetluse algatajana. Komisjon tegi 6. mail 2024 ettepaneku lõpetada Poola suhtes artikli 7 lõike 1 kohane menetlus.

ELi lepingu artikli 7 lõigetes 2 ja 3 on ELi väärtuste olulise ja jätkuva rikkumise korral ette nähtud sanktsioonimehhanism, mille võib käivitada komisjon või üks kolmandik liikmesriikidest (mitte Euroopa Parlament), pärast seda, kui kõnealust liikmesriiki on kutsutud esitama oma seisukohta. Euroopa Ülemkogu teeb rikkumise olemasolu kohta järelduse ühehäälselt pärast seda, kui on saanud Euroopa Parlamendi nõusoleku sama häälteenamusega kui ennetusmehhanismi puhulgi. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada peatada kõnealuse liikmesriigi teatud liikmeõigused, sealhulgas hääleõiguse nõukogus. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada sanktsioone muuta või need tagasi võtta. Asjaomane liikmesriik ei osale nõukogu ega Euroopa Ülemkogu hääletustel. Ühehäälsuse nõude tõttu on sanktsioonide kindlaksmääramine ja vastuvõtmine endiselt keeruline, kuna Ungari ja Poola valitsused teatasid, et nad panevad veto mis tahes sellistele teist liikmesriiki puudutavatele otsustele.

Et täita lünka ELi lepingu artikli 7 kohase menetluse poliitiliselt keerulise käivitamise (mida kasutatakse juhtudel, mis jäävad ELi õiguse kohaldamisalast välja) ja piiratud mõjuga rikkumismenetluste vahel (mida kasutatakse konkreetsetes olukordades, mis kuuluvad ELi õiguse kohaldamisalasse), algatas komisjon 2014. aastal [ELi õigusriigi tugevdamise raamistiku](#). Selle raamistiku eesmärk on tagada õigusriigi tõhus ja sidus kaitse, mis on põhiõiguste ja demokraatia kaitse tagamise eeltingimus nendele avalduva süsteemse ohu korral. See eelneb ELi lepingu artikli 7 menetluse käivitamisele, täiendab seda ning selles on ette nähtud kolm etappi: komisjoni hinnang, st struktureeritud dialoog komisjoni ja liikmesriigi vahel, millele vajaduse korral järgneb arvamus õigusriigi põhimõtte kohta, komisjoni soovitus seoses õigusriigi põhimõtte järgimisega ning liikmesriigi poolt soovitusena seoses võetud järeelmeetmed. Seda õigusriigi raamistikku kohaldati 2016. aastal Poola suhtes, kuid edutult, mistõttu sellele järgnes komisjoni [otsus](#) algatada 20. detsembril 2017 artikli 7 kohane menetlus.

2019. aasta juulis tegi komisjon oma teatisega [„Õigusriigi tugevdamine liidus. Tegevuskava“](#) veel ühe sammu edasi ja käivitas õigusriigi mehhanismi, mis hõlmab iga-aastast läbivaatamistsükli ja põhineb liikmesriikide õigusriigi olukorda käsitleval arandel ning on institutsioonidevahelise dialoogi aluseks. Esimene selline [aruanne](#) avaldati 2020. aasta septembris koos 27 liikmesriike käsitleva peatükiga, mis hõlmavad kohtusüsteemi (eelkõige selle sõltumatust, kvaliteeti ja tõhusust), korrupsioonivastast raamistikku (õiguslik ja institutsiooniline ülesehitus, ennetamine, karistusmeetmed), meedia mitmekesisust (reguleerivad asutused, omandisuhete läbipaistvus ja valitsuse sekkumine, ajakirjanike kaitse) ning muid kontrolli ja tasakaaluga seotud institutsioonilisi küsimusi (seadusandlik

protsess, sõltumatud asutused, juurdepääs, kohtulik kontroll, kodanikuühiskonna organisatsioonid). Aruanne tugevdab oluliselt ELi järelevalvet, kuna see hõlmab võrreldes ELi õigusemõistmise tulemustabeli ning muude järelevalve- ja aruandlusvahenditega mitte ainult tsiviil-, vaid ka kriminaal- ja haldusõigust, käsitledes kohtusüsteemi sõltumatust, korrupsiooni, meedia mitmekesisust, võimude lahusust ja kodanikuühiskonna tegutsemisruumi. Loodud on riiklike kontaktpunktide võrgustik, et koguda teavet ja tagada dialoog liikmesriikidega, ning tõhustati dialoogi sidusrühmadega, sealhulgas Euroopa Nõukogu organite, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni, õiguskoostöö võrgustike ja valitsusväliste organisatsioonidega. [Kolmas aastaaruanne](#), mis avaldati 2022. aasta juulis, sisaldas ka mitmeid soovitusi igale liikmesriigile ja nende järelemeetmeid analüüsitakse järgmistes õigusriigi olukorda käsitlevates aastaaruannetes. 2023. aasta juulis avaldatud [neljandas aastaaruandes](#) hinnati eelmise aasta soovitude rakendamist ja esitati täiendavaid soovitusi.

MUUD VAHENDID ELI VÄÄRTUSTE KAITSEKS

ELi käsutuses on ka muud vahendid liidu väärtuste kaitseks.

Uut seadusandlikku ettepanekut tehes hindab komisjon mõjuhinnangus selle kooskõla põhiõigustega, seejärel uurivad samu aspekte ka nõukogu ja Euroopa Parlament.

Lisaks avaldab komisjon [igal aastal aruande põhiõiguste harta kohaldamise kohta](#). Aruande vaatab läbi ja seda arutab nõukogu, kes võtab vastu oma järeldused. Euroopa Parlament käsitleb komisjoni aruannet oma aastaaruandes põhiõiguste olukorra kohta ELis. 2020. aasta detsembris käivitas komisjon uue [strateegia, et tugevdada harta rakendamist ELis](#), sealhulgas seoses ELi rahaliste vahenditega, kasutades [2021. aasta ühissätete määruses](#) sätestatud hartaga seotud nn rakendamistingimust. Algselt selle alusel Ühtekuuluvusfondi vahendeid Poolale ja Ungarile välja ei makstud. 13. detsembril 2023 leidis komisjon, et Ungari on täitnud horisontaalse rakendamistingimuse, mis võimaldas tal taotleda kuni 10,2 miljardi euro ulatuses vahendeid, mis olid varem blokeeritud. 2024. aasta veebruaris leidis komisjon ka, et Poola on oma kohustused täitnud, võimaldades tal taotleda 2021.–2027. aasta Ühtekuuluvusfondi vahenditest kuni 76,5 miljardi euro eraldamist.

Alates 2014. aastast on nõukogu korraldanud igal aastal kõigi liikmesriikide vahel dialoogi, et edendada ja kaitsta õigusriigi põhimõtet. Igal aastal on keskendutud eri teemale. Alates 2020. aasta teisest poolaastast otsustas nõukogu komisjoni õigusriigi olukorda käsitleva aruande põhjal keskenduda igal poolaastal õigusriigi olukorra uurimisele viies liikmesriigis.

Euroopa poolaasta raames jälgitakse samuti ELi väärtustega seotud küsimusi ja nendega seoses võidakse esitada riigipõhiseid soovitusi. Käsitletavat valdkonnad hõlmavad õigussüsteemi (ELi õigusemõistmise tulemustabeli alusel), samuti puudeid, sotsiaalseid õigusi ja kodanike õigusi (seoses kaitsega organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni eest).

Bulgaaria ja Rumeenia suhtes kohaldata ka koostöö- ja jälgimiskorda, mis lõppes 15. septembril 2023 ja asendati õigusriigi mehhanismiga.

Rikkumismenetlused on oluline vahend, millega karistada ELi väärtuste rikkumise eest liidus ja Euroopa Liidu Kohus arendab selles küsimuses oma kohtupraktikat. Rikkumismenetluse saab algatada konkreetsetel üksikjuhtudel, kui liikmesriigi õigus ei vasta ELi õigusele ja liidu väärtustele (seevastu artiklit 7 kohaldatakse ka olukordades, mis ei kuulu ELi õiguse kohaldamisalasse ja kus põhiõiguste rikkumised on süstemaatilised ja püsivad) ning Euroopa Liidu Kohus saab korralduste või kohtuotsuste täitmata jätmise eest määrata rahalisi karistusi.

[Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametil \(FRA\)](#), mis asutati 2007. aastal Viinis, on oluline roll põhiõiguste olukorra jälgimisel ELis. Põhiõiguste ameti ülesanne on koguda, analüüsida, levitada ja hinnata põhiõigustega seotud teavet ja andmeid. Samuti viib amet läbi teadusuuringuid, koostab teaduslikke ülevaateid ning avaldab aasta- ja temaatilisi aruandeid põhiõiguste kohta.

Komisjon tugevdab võrdõiguslikkust ja vähemuste kaitset (ELi lepingu artikli 2 kaks sammast) ka konkreetsete strateegiate, ettepanekute ja meetmete abil, mille eesmärk on edendada soolist võrdõiguslikkust ning võidelda naistevastase vägivalla ja perevägivalla, rassismi, vaenukõne, vaenukuritegude ja antisemitismi vastu ning kaitsta LGBTIQ-inimeste, romade, puuetega inimeste ja laste õigusi võrdõiguslikkuse liidu üldkontseptsiooni alusel. Komisjon pöördus hiljuti Euroopa Parlamendi ja 15 liikmesriigi toetusel Ungari [LGBTIQ-vastase seaduse](#) asjus Euroopa Liidu Kohtusse muu hulgas ELi lepingu artikli 2 rikkumise tõttu. Samuti tegi komisjon ettepaneku võtta vastu direktiivid [võrdõiguslikkust edendavate asutuste](#) tugevdamiseks ühiste standardite abil, mis hiljuti heaks kiideti.

Pärast Ungari ja Poola valitsuste vetost tingitud ummikseisu jõuti Euroopa Ülemkogu 10.–11. detsembri 2020. aasta kohtumisel lõpuks kokkuleppele [määruse suhtes, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks](#). Määrus võimaldab kaitsta ELi eelarvet, kui on kindlaks tehtud, et õigusriigi põhimõtete rikkumine liikmesriigis kahjustab või võib tõsiselt kahjustada ELi eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või ELi finantshuvide kaitset piisavalt otsesel viisil. [Euroopa Liidu Kohus jättis rahuldamata](#) Ungari ja Poola valitsuse poolt määruse kohta esitatud hagi, mis avas komisjonile ja nõukogule võimaluse algatada [Ungari](#) vastu mehhanismi, mille tulemusel peatati ühtekuuluvuspoliitika programmid 6,3 miljardi euro ulatuses.

Komisjon arutab praegu taaste- ja vastupidavusrahastu riiklike kavade rakendamist mitme liikmesriigi valitsusega ning jälgib, kas nad saavutavad kokkulepitud vaheeesmärgid ja sihid, mis on vahendite väljamaksmise eeltingimus. Nende eesmärk on käsitleda [Euroopa poolaasta](#) raames nõukogu poolt vastu võetud [riigipõhistes soovitustes](#) ning komisjoni esitatud õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes ja nendega seotud soovitustes ning Poola ja Ungari suhtes artikli 7 kohastes menetlustes esile tõstetud probleeme. Komisjon leidis 13. detsembril 2023, et Ungari ei olnud tegelenud õigusriigiga seotud rikkumistega, kuna riik [ei olnud täielikult saavutanud 27 olulist vahe-eesmärki, eelkõige kohtusüsteemi sõltumatusesega seotud vahe-eesmärki. Sellest tulenevalt on endiselt blokeeritud 21 miljardi euro väärtuses Ungarile mõeldud vahendeid](#). Samuti tegi komisjon 6. mail 2024 ettepaneku [lõpetada ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohane menetlus Poola suhtes](#).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alati toetanud põhiõiguste austamise ja kaitse tugevdamist ELis. Juba 1977. aastal võttis Euroopa Parlament koos nõukogu ja komisjoni vastu [põhiõigusi käsitleva ühisdeklaratsiooni](#), milles kolm institutsiooni kohustusid järgima oma volituste kasutamisel põhiõigusi. 1979. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles tegi ettepaneku, et Euroopa Ühendus ühineks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Euroopa Parlamendi esitatud [1984. aasta Euroopa Liidu lepingu projektis](#) täpsustati, et liit peab kaitsma inimväärikust ning tagama igale oma jurisdiktsiooni alla kuuluvale isikule põhiõigused ja -vabadused, mis tulenevad liikmesriikide põhiseaduste ühistest põhimõtetest ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Samuti oli ELi lepingu projektis kavandatud liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Oma [12. aprilli 1989. aasta resolutsioonis](#) kuulutas Euroopa Parlament välja põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni vastuvõtmise.

Alates 1993. aastast korraldab Euroopa Parlament igal aastal arutelu põhiõiguste olukorra kohta ELis ning võtab kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raporti alusel vastu resolutsiooni. Lisaks on parlament vastu võtnud üha rohkem resolutsioone, milles käsitletakse konkreetseid küsimusi seoses ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste kaitsmisega liikmesriikides.

Parlament on alati toetanud seda, et ELil oleks oma õiguste deklaratsioon, ning on nõudnud, et põhiõiguste harta oleks siduv. See saavutati lõpuks 2009. aastal Lissaboni lepinguga.

Viimasel ajal on Euroopa Parlament korduvalt väljendanud tõsist muret Euroopa Liidu lepingu artikli 2 standardite järkjärgulise nõrgenemise pärast mõnes liikmesriigis. Selle probleemi lahendamiseks tegi parlament mitu ettepanekut, et tugevdada ELis mitte ainult põhiõiguste, vaid ka demokraatia ja õigusriigi ning laiemalt kõigi ELi lepingu artikliga 2 hõlmatud ELi väärtuste kaitset, pakkudes välja uusi mehhanisme ja menetlusi olemasolevate lünkade täitmiseks. Alates 2012. aastast on Euroopa Parlament mitmes resolutsioonis nõudnud Kopenhaageni komisjoni loomist, samuti Euroopa põhiõiguste poliitikatsükli, varajase hoiatamise mehhanismi ja külmutamismenetluse kasutuselevõtmist ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti tugevdamist.

2016. aastal vastu võetud kõnealuse valdkonna jaoks pöördelise tähtsusega resolutsioonis konsolideeris parlament oma varasemad ettepanekud ning kutsus komisjoni üles esitama institutsioonidevahelist kokkulepet, et luua [ELi demokraatia, õigusriigi ja põhiõiguste mehhanism](#), mille aluseks oleks liidu pakt komisjoni ja nõukoguga. See hõlmaks iga-aastast poliitikatsükli, mis põhineks komisjoni ja ekspertide rühma koostatud aruandel liidu väärtuste järgimise järelevalve kohta ELis, millele järgneks parlamentaarne arutelu ning millega kaasneks riskide ja rikkumiste käsitlemise kord. Komisjon võttis oma 2019. aasta teatises üle paljud parlamendi soovitusel (institutsioonidevahelise tsükli kasutuselevõtmine koos iga-aastase aruandega, milles jälgitakse liikmesriikide tegevust õigusriigi põhimõtte ja sellega seotud küsimuste valdkonnas), avaldades riigipõhiseid

soovitusi, kuid jättis kõrvale soovitused, mis käsitlesid kogu ELi lepingu artikli 2 hõlmamist (mitte ainult õigusriigi põhimõtte, vaid ka demokraatia, põhiõigused, võrdsus ja vähemused), sõltumatute ekspertide komitee loomist, tsükli kohta institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimist ja korrupsioonivastase võitluse aruannete avaldamise taasalustamist. Parlament nõudis ka uut lepingu eelnõu ELi ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning aluslepingu muutmist, näiteks põhiõiguste harta artikli 51 eemaldamist, selle muutmist liidu õiguste deklaratsiooniks ning ühehäälsuse nõude kaotamist võrdsuse ja mittediskrimineerimise tagamiseks. Parlament tegi [2020. aasta resolutsioonis](#) ettepaneku võtta vastu institutsioonidevaheline kokkulepe ELi väärtuste tugevdamise kohta, seejuures täiustas ta oma varasemaid ettepanekuid ning lisas võimaluse koostada kiireloomulisi aruandeid ja luua institutsioonidevaheline tööühm. [2021. aasta resolutsioonis](#) kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles laiendama oma iga-aastast õigusriigi aruannet, et see hõlmaks kõiki ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtusi ja sisaldaks riigipõhiseid soovitusi.

2018. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni, milles kiideti heaks komisjoni otsus kohaldada ELi lepingu artikli 7 lõiget 1 seoses [Poolaga](#), ning resolutsiooni ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohase menetluse algatamise kohta seoses [Ungariga](#), esitades nõukogule põhjendatud ettepaneku, milles kutsutakse nõukogu üles otsustama, kas esineb ilmne oht, et rikutakse oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, ning esitama Ungarile sellega seoses asjakohaseid soovitusi^[1]. 2020. ja 2022. aastal võttis Euroopa Parlament [Poola](#) ja [Ungari](#) kohta vastu ka resolutsioonid, millega laiendati ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohastes menetlustes käsitletavate probleemide ulatust. Samuti [kutsus](#) parlament komisjoni üles kasutama kõiki olemasolevaid vahendeid, sealhulgas õigusriigi tingimuslikkuse määrust, et tegeleda ELi lepingu artikli 2 väärtuste rikkumisega Ungari ja Poola poolt. 29. veebruaril 2024 andis komisjon [Poolale](#) juurdepääsu kuni 137 miljardi euro ulatuses ELi rahalistele vahenditele pärast seda, kui käivitati tegevuskava õigusriigi taastamiseks reformidega, mille eesmärk on tugevdada kohtusüsteemi sõltumatust. 14. märtsil 2024 otsustas parlament esitada hagi komisjoni vastu seoses komisjoni otsusega vabastada Ungarile 10,2 miljardi euro ulatuses külmutatud rahalisi vahendeid, mis anti vastutasuks Ukrainale seatud veto tühistamise eest. Parlament võttis vastu resolutsiooni, mis käsitleb [ELi lepingu artikli 7 lõike 1 kohaseid kuulamisi seoses Ungariga õigusriigi tugevdamiseks ning selle mõju eelarvele](#).

Pärast seda, kui Maltal mõrvati ajakirjanik Daphne Caruana Galizia ja Slovakkias ajakirjanik Ján Kuciak ja tema kihlatu, moodustas Euroopa Parlamendi [kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon demokraatia, õigusriigi ja põhiõiguste järelevalverühma](#), et tugevdada Euroopa Parlamendi järelevalvet ja tegevust seoses ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtustega. Järelevalverühm tegeleb ELis esile kerkivate liidu väärtusi ähvardavate ohtudega ja esitab kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile ettepanekuid meetmete võtmiseks.

[1] Lisateavet Euroopa Parlamendi tegevuse kohta põhiõiguste valdkonnas eelmisel ametiajal leiab dokumentidest „[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)” (Põhiõiguste kaitse ELis. Euroopa Parlamendi saavutused 2014.–2019. aasta ametiajal ja tulevikuprobleemid).

Ottavio Marzocchi
04/2024

4.1.3. ISIKUTE VABA LIIKUMINE

Isikute liikumise ja elamise vabadus ELis on liidu kodakondsuse nurgakivi, mis sätestati 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Pärast sisepiiride järkjärgulist kaotamist Schengeni lepingute alusel võeti vastu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust ELi territooriumil vabalt liikuda ja elada. Kuigi tegemist on tähtsa õigusega, esineb selle rakendamisel endiselt olulisi takistusi.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2, Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 21, sama lepingu IV ja V jaotis ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 45.

EESMÄRGID

Isikute vaba liikumise mõiste on selle algusajaga võrreldes muutunud. Esimesed sellesisulised sätted [1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamise lepingus](#) hõlmasid [töötajate vaba liikumist](#) ja [asutamisvabadust](#), seega isikuid kui töötajaid ja teenuseosutajaid. [Maastrichti lepinguga](#) võeti kasutusele mõiste ELi kodakondsus, mille saavad automaatselt kõik liikmesriikide kodanikud. ELi kodakondsus on alus, mis annab isikutele õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. [Lissaboni lepingus](#) kinnitati seda õigust, mis sisaldub ka [vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldsätetes](#).

SAAVUTUSED

A. Schengeni ala

Kõige märkimisväärsem teetähis sellise siseturu loomisel, kus inimesed saavad vabalt liikuda, oli kahe Schengeni lepingu sõlmimine. Need on 14. juuni 1985. aasta Schengeni leping ja Schengeni lepingu rakendamise konventsioon, mis allkirjastati 19. juunil 1990. aastal ja jõustus 26. märtsil 1995. aastal. Esiialgu põhines Schengeni rakenduskonventsioon (millele kirjutasid alla üksnes Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg ja Madalmaad) justiits- ja siseküsimustes tehtaval valitsustevahelisel koostööl. Amsterdami lepingu protokolliga nähti ette [Schengeni õigustiku](#) lisamine aluslepingutesse. Praegu allub see Lissaboni lepingu kohaselt parlamentaarsele ja kohtulikule kontrollile. Kuna suurem osa Schengeni normidest kuulub nüüd ELi õigustikku, ei ole läbirääkijariikidel pärast 1. mail 2004. aastal toimunud ELi laienemist enam võimalik nendest loobuda (Schengeni protokoll artikkel 7).

1. Osalevad riigid

Praegu on Schengeni konventsioonil 27 täisliiget – 23 ELi liikmesriiki ning Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein (assotsieerunud riikidena). Iirimaa ei ole konventsiooniga liitunud, kuid saab osaleda Schengeni õigustiku teatavates osades. Taani on alates 2001. aastast Schengeni osaline, kuid tal on õigus loobuda uutest, ka Schengenit

puudutavatest justiits- ja siseküsimuste meetmetest. Samas on teatavad ühise viisapoliitika meetmed tema jaoks siduvad. Nõukogu jõudis 30. detsembril 2023 kokkuleppele ELi-siseste õhu- ja merepiirikontrollide kaotamises Bulgaaria ja Rumeeniaga. ELi sisepiiridel Küprosega ei ole kontrolli veel kaotatud.

2. Kohaldamisala

Schengeni ala saavutused hõlmavad järgmist:

- a. loobumine kõigi inimeste kontrollimisest sisepiiridel;
- b. meetmed välispiiri kontrolli tugevdamiseks ja ühtlustamiseks ([4.2.4](#)): kõikidel ELi kodanikel piisab Schengeni alale sisenemiseks üksnes isikutunnistuse või passi näitamisest;
- c. ühine lühiajalise viisa poliitika: kolmandate riikide kodanikud, kelle koduriik kuulub nende kolmandate riikide nimekirja, kelle kodanike suhtes kehtib viisanõue (vt nõukogu määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisa), võivad saada kogu Schengeni alal kehtiva ühtse viisa;
- d. politsei- ([4.2.7](#)) ja õiguskoostöö ([4.2.6](#)): politseijõud abistavad üksteist kuritegude tuvastamisel ja ärahoidmisel ning neil on õigus jälitada põgenevaid kurjategijaid Schengeni alasse kuuluva naaberriigi territooriumil; samuti kehtib kiirem väljaandmissüsteem ja kriminaalasjades tehtavate otsuste vastastikune tunnustamine;
- e. Schengeni infosüsteemi (SIS) loomine ja arendamine ([4.2.4](#)).

3. Probleemid

Kuigi Schengeni ala peetakse üldiselt üheks Euroopa Liidu suurimatest saavutustest, sattus selle püsijäämine hiljuti ohtu, kuna liikmesriigid sulgesid COVID-19 pandeemia ohjeldamiseks piire, kuni 2021. aasta juulis võeti kasutusele ELi digitaalne COVID-tõend. Enne seda olid peamised probleemid pagulaste ja rändajate suur sissevool Euroopa Liitu ning terrorirünnakud.

B. ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumine

1. Esimesed sammud

Et muuta ühendus kõigi selle kodanike jaoks tõelise vabaduse ja liikuvuse alaks ning anda teises riigis elamise õigus ka teistele peale töötajate, võeti 1990. aastal vastu järgmised direktiivid: nõukogu direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta, nõukogu direktiiv 90/366/EMÜ õpilaste elamisõiguse kohta ning nõukogu direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (elamisõiguse andmine liikmesriikide kodanikele, kellel puudub see õigus ühenduse õiguse teiste sätete alusel, ning nende pereliikmetele).

2. Direktiiv 2004/38/EÜ

Et konsolideerida mitmesuguseid (sh eespool mainitud) õigusakte ja võtta arvesse isikute vaba liikumisega seotud ulatuslikku kohtupraktikat, võeti 2004. aastal vastu uus ja põhjalik direktiiv – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta [direktiiv 2004/38/EÜ](#), mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Direktiiv on ette nähtud selleks, et julgustada liidu kodanikke kasutama oma õigust liikmesriikide piires vabalt

liikuda ja elada, piirata haldusformaalsusi üksnes hädavajalikuga, paremini määratleda pereliikmete staatus ja piirata sissesõidu keelamise või elamisõiguse tühistamise võimalusi. Direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt on pereliikmed järgmised isikud:

- abikaasa (ka samast soost isik, nagu on selgitanud Euroopa Liidu Kohus oma [otsuses kohtuasjas C-673/16: Coman](#));
- registreeritud partner, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena;
- alanejad lähisugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad, ning abikaasa või registreeritud partneri alanejad sugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad;
- ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja abikaasa või registreeritud partneri ülalpeetavad ülenejad lähisugulased.

Enamik liikmesriike rakendab direktiivi ka selleks, et tagada vaba liikumise õigus samasoolistele registreeritud partneritele ning pikaajalises suhtes elavatele partneritele.

a. Õigused ja kohustused

- Kuni kolmekuulise viibimise korral: ainus liidu kodanikele kehtestatud nõue on kehtiva isikutunnistuse või passi omamine. Vastuvõttev liikmesriik võib nõuda riigis viibimise registreerimist.
- Üle kolmekuulise viibimise korral: ELi kodanikel ja nende pereliikmetel, kes ei tööta, peavad olema piisavad vahendid ja ravikindlustus, et nende viibimine riigis ei koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi. ELi kodanikel ei ole vaja elamisluba, kuid liikmesriigid võivad nõuda, et nad end ametiasutuses registreeriksid. ELi kodanike pereliikmed, kes ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud, peavad taotlema elamisloa riigis viibimise ajaks või viieks aastaks.
- Alaline elamisõigus: liidu kodanikud omandavad selle õiguse pärast seda, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis aastat ning tingimusel, et nende suhtes ei ole tehtud väljasaatmisotsust. Selle õiguse suhtes ei kohaldata enam mingeid muid tingimusi. Samasugune kord kehtib ka pereliikmete kohta, kes ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud ja kes on viis aastat liidu kodanikuga koos elanud. Alaline elamisõigus kaob ainult juhul, kui inimene viibib vastuvõtvast liikmesriigist eemal kauem kui kaks aastat järjest.
- Riiki sisenemise õiguse ja teises riigis elamise õiguse piirangud: liidu kodanikke või nende pereliikmeid võib vastuvõtvast liikmesriigist välja saata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Kehtestatud on garantiid, mis peavad tagama, et selliseid otsuseid ei tehta majanduslikel põhjustel, et need vastavad proportsionaalsuse põhimõttele ning et nendes võetakse muu hulgas arvesse ka inimese käitumist.

Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabieliu korral annab direktiiv liikmesriikidele võimaluse õiguste andmisest keelduda, need kehtetuks tunnistada või ära võtta.

b. Direktiivi 2004/38/EÜ rakendamine

Tõsised puudused direktiivi rakendamisel ja vaba liikumise takistuste püsimine on tekitanud probleeme ja poleemikat. Sellest annavad tunnistust komisjoni aruanded ja parlamendi uuringud direktiivi kohaldamise kohta, samuti liikmesriikide suhtes algatatud rikkumismenetlused direktiivi ebakorrektselt või mittetäieliku ülevõtmise pärast, parlamendile esitatud arvukad petitsioonid ning märkimisväärne hulk Euroopa Liidu Kohtu kohtuasju. Mõne liikmesriigi 2013.–2014. aasta kriitika, nagu kuritarvitaksid ELi kodanikud vaba liikumise eeskirju nn sotsiaalturismi eesmärgil, tõi kaasa liidu tasandi arutelu võimalike reformide üle, kuid pärast Ühendkuningriigi otsust EList lahkuda jäeti see teema kõrvale.

c. Kolmandate riikide kodanikud

Sätetega, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole ELi kodaniku pereliikmed, saab tutvuda siin ([4.2.3](#)).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on kaua ja visalt võidelnud vaba liikumise õiguse eest, mida taloeb Euroopa Liidu aluspõhimõtteks. Parlamendi 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis vaba liikumise põhiõiguse järgimise kohta ELis tauniti katseid vaba liikumise õigust piirata ning paluti liikmesriikidel järgida aluslepingu sätteid seoses ELi liikumisvabaduse alaste eeskirjadega ning tagada võrdsuse põhimõtte ja vaba liikumise põhiõiguse järgimine kõikides liikmesriikides. Parlamendi 15. märtsi 2017. aasta resolutsioonis ELi kodanike liikumis- ja töötamisvabaduse takistuste kohta siseturul ning 12. detsembri 2017. aasta resolutsioonis ELi kodakondsuse 2017. aasta aruande kohta kutsuti veel kord üles vaba liikumise takistusi kõrvaldama. Ühendkuningriigi otsus Euroopa Liidust välja astuda tähendas vaba liikumise õiguse ühe häälekama kritiseerija lahkumist.

Euroopa Parlamendi 30. mai 2018. aasta resolutsioonis Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta mõisteti hukka sisepiiridel taaskehtestatud piirikontrolli pikendamine, sest see kahjustab Schengeni ala ühtsust ja Euroopa kodanike heaolu ning vaba liikumise põhimõtet.

COVID-19 pandeemia ajendas suuremat osa liikmesriike uuesti sisepiiridel piirikontrolli kehtestama, piire sulgema ja teistest ELi riikidest saabujatele ajutisi reisipiiranguid kehtestama. Piiranguid leevendati mõnevõrra pärast seda, kui kasutusele võeti ELi digitaalne COVID-tõend. Euroopa Parlament väljendas mitmes resolutsioonis korduvalt muret ning nõudis, et ELi tasandil parandataks koordineerimist ja pöörduks kiiresti tagasi täielikult toimiva ja reformitud Schengeni ala juurde. Parlament võttis vastu ka [reformitud Schengeni piirieskirju](#) käsitleva ettepaneku, millega tugevdatakse vaba liikumist, täpsustatakse norme ja vähendatakse ajutisi piirikontrolle.

Parlament on korduvalt kutsunud nõukogu üles nõustuma Schengeni õigustiku sätete täieliku kohaldamisega Bulgaaria ja Rumeenia suhtes ning selle tulemusel kaotas nõukogu 2023. aasta detsembris ELi-sisesed õhu- ja merepiirikontrollid.

Ottavio Marzocchi
04/2024

4.1.4. ÕIGUS ESITADA PETITSIOONE

Alates Maastrichti lepingu jõustumisest on igal ELi kodanikul ning kõigil liikmesriikides elavatel füüsilistel isikutel või seal registreeritud juriidilistel isikutel õigus esitada Euroopa Parlamendile kas kaebuse või nõude vormis petitsioon Euroopa Liidu tegevusvaldkonda kuuluvas küsimuses. Petitsioonid vaatab läbi Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon, kes teeb otsuse nende lubatavuse kohta ja vastutab nende käsitlemise eest.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid [20](#), [24](#) ja [227](#) ning Euroopa Liidu [põhiõiguste harta artikkel 44](#).

EESMÄRGID

Petitsioonide esitamise õiguse eesmärk on anda ELi kodanikele ja elanikele lihtne võimalus pöörduda ELi institutsioonide poole kaebuste või nõuetega meetmete võtmiseks.

SAAVUTUSED

A. Sobivus ja nõuded ([ELi toimimise lepingu artikkel 227](#))

Õigus esitada petitsioone kas üksikult või koos teistega on igal ELi kodanikul ning igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis.

Et petitsioon oleks lubatav, peab see käsitlema ELi tegevusvaldkondadesse kuuluvat teemat ja puudutama otseselt petitsiooni esitajat. Viimast tingimust tõlgendatakse väga laialt.

B. Menetlus

Petitsioonide menetluskord on sätestatud [Euroopa Parlamendi kodukorra](#) artiklites 226–230 ja VI lisa XX osas, millega antakse volitused asjaomasele parlamendikomisjonile ehk petitsioonikomisjonile.

1. Vormilised nõuded

Petitsioonis peab olema kirjas iga petitsiooni esitaja nimi, kodakondsus ja aadress ning see peab olema koostatud ühes Euroopa Liidu ametlikus keeles. Petitsiooni saab esitada elektrooniliselt Euroopa Parlamendi petitsiooniportaali kaudu või paber kandjal posti teel.

2. Sisuline lubatavus

Nimetatud vormilistele nõuetele vastavad petitsioonid saadetakse petitsioonikomisjonile, kes peab kõigepealt otsustama, kas petitsioonid on lubatavad. Petitsioonikomisjon kontrollib, kas petitsiooni teema kuulub ELi tegevusvaldkonda. Kui see nii ei ole, jäetakse petitsioon lubatavaks tunnistamata. Petitsiooni esitajat

teavitatakse otsusest ja selle põhjustest. Petitsiooni esitajatel soovitatakse sageli pöörduda muude riiklike, ELi või rahvusvaheliste organite poole. Petitsioonid jäetakse lubatavaks tunnistamata peamiselt seetõttu, et petitsioonide esitajad ajavad ELi pädevused, kohustused, tegutsemisvõimalused ja õiguskaitsevahendid segi liikmesriikide ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide ja asutuste (nagu ÜRO ja Euroopa Nõukogu) pädevuste, kohustuste, tegutsemisvõimaluste ja õiguskaitsevahenditega. See puudutab ka ELi põhiõiguste harta kohaldatavust.

3. Petitsioonide läbivaatamine

Olenevalt asjaoludest võib petitsioonikomisjon võtta ühe või mitu järgmist meetet:

- ta palub Euroopa Komisjonil viia läbi petitsiooni esialgse uurimise ning anda teavet asjaomaste ELi õigusaktide täitmise kohta;
- ta suunab petitsiooni edasi teistesse parlamendikomisjonidesse teavitamise eesmärgil või edasiste meetmete võtmiseks (näiteks võib parlamendikomisjon esitada petitsioonikomisjonile arvamuse, arutada seda või võtta petitsiooni arvesse seadusandlikus töös, poliitikakujundamises või järelevalvetegevuses);
- kui petitsiooni puhul on tegemist individuaalset käsitlemist nõudva erijuhtumiga, võib petitsioonikomisjon probleemi lahendamiseks võtta ühendust asjaomaste institutsioonide või asutustega või sekkuda vastava liikmesriigi alalise esinduse kaudu;
- ta võtab muid vajalikuks peetavaid meetmeid, et püüda probleemi lahendada või petitsioonile asjakohaselt reageerida.

Samuti otsustab petitsioonikomisjon, kas kanda petitsioonid oma koosoleku päevakorda. Sellisel juhul kutsutakse koosolekule petitsiooni esitaja ning Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi esindajad. Soovi korral tutvustab petitsiooni esitaja koosolekul oma petitsiooni, Euroopa Komisjoni esindaja esitab suulise arvamuse ja kommenteerib oma kirjalikku vastust petitsioonis tõstatatud küsimustele ning asjaomaste liikmesriikide esindajatel võidakse paluda sõna võtta. Petitsioonikomisjoni liikmetel on seejärel võimalik vahetada arvamusi arutelu käigus tõstatatud küsimuste üle ja teha ettepanekuid edasiste meetmete võtmiseks.

Erijuhtudel võib petitsioonikomisjon otsustada korraldada kuulamise või seminari või teabekogumiskülastuse asjaomasesse riiki või piirkonda ning võtta vastu lähetusaruande, mis sisaldab tema tähelepanekuid ja soovitusi. Samuti võib ta koostada ja esitada täieliku raporti või lühikese resolutsiooni ettepaneku, mis pannakse hääletusele parlamendi täiskogul. Ta võib ka otsustada esitada suulisi küsimusi Euroopa Komisjonile ja/või nõukogule ning korraldada arutelu täiskogul.

Kui petitsioon puudutab üldist huvi pakkuvat küsimust, millest ilmneb ELi õiguse ebaõige ülevõtmine või kohaldamine, võib see ajendada Euroopa Komisjoni võtma asjaomase liikmesriigi suhtes meetmeid, sealhulgas kohaldada rikkumismenetlust.

4. Käsitlemise lõpetamine

Petitsioonikomisjon võib petitsiooni käsitlemise lõpetada menetluse eri etappides, näiteks pärast otsuse tegemist lubatavuse kohta, pärast arutamist parlamendikomisjoni koosolekul, kui petitsiooni suhtes ei ole võimalik võtta edasisi

meetmeid, kui petitsiooni esitaja võtab petitsiooni tagasi või kui petitsiooni esitaja ei vasta lisateabe taotlusele ettenähtud tähtaja jooksul.

5. Läbipaistvus

Euroopa Parlamendile esitatud petitsioone käsitletakse avalike dokumentidena. Pärast seda, kui petitsioonikomisjon on teinud otsuse petitsiooni lubatavuse kohta, avaldatakse petitsioonide kokkuvõtted kõikides ELi ametlikes keeltes koos kõigi muude asjaomaste dokumentidega Euroopa Parlamendi [petitsioonide veebiportaalis](#).

Petitsiooni esitajale teatatakse kirjalikult kõigist otsustest, mis petitsioonikomisjon on tema petitsiooni kohta teinud, ja nende otsuste põhjustest ning vajaduse korral edastatakse talle asjaomast teavet ja asjaomased dokumendid, kui otsused on kättesaadavad.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Aluslepingute kohaselt on Euroopa Parlament kodanike petitsioonide adressaat ja tal on seepärast kohustus tagada, et petitsioonides väljendatud muresid võetakse ELis täiel määral arvesse. Selleks et seda võimalikult hästi teha, on parlament teinud spetsiaalsele komisjonile ehk [petitsioonikomisjonile](#) ülesandeks tegelda petitsioonidega ja kooskõlastada parlamendi järelmeetmeid. Nagu on rõhutatud petitsioonikomisjoni iga-aastastes raportites petitsioonikomisjoni eelneva aasta arutelude kohta^[1], on parlament alati pidanud petitsioone osalusdemokraatia oluliseks osaks. Samuti on ta rõhutanud nende tähtsust ELi õiguse liikmesriikide poolt ebaõige ülevõtmise ja rakendamise juhtude avalikuks tegemisel. Tõepoolest on arvukad petitsioonid toonud kaasa seadusandlikke või poliitilisi meetmeid, EU Piloti juhtumeid, eelotsuseid või rikkumismenetlusi.

Petitsioonikomisjon on eriti aktiivne järgmistes valdkondades: põhiõigused (sh laste õigused, diskrimineerimine, vähemuste õigused, õigusemõistmine, vaba liikumine, hääleõigus, Brexit), keskkond ja loomade heaolu, siseturg, sotsiaalõigused, ränne, kaubanduslepingud ja rahvatervis. Petitsioonikomisjonil on eelkõige eriline roll puuetega inimeste õiguste kaitsmisel ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise ELi raamistikus. Komisjon korraldab ka igal aastal seminari puuetega seotud teemadel.

Petitsioonides tõstatatud küsimuste käsitlemise ja lahendamise tagamiseks on olemas mitmesuguseid vahendeid: teabekogumiskülastused, avalikud kuulamised, seminarid, uuringute tellimine, 2016. aastal loodud petitsioonide võrgustik, mis tagab tõhusama koostöö teiste petitsiooniga seotud komisjonidega, ning koostöö ja dialoog liikmesriikide parlamentide ja asutustega, samuti teiste ELi institutsioonidega (eelkõige Euroopa Komisjoni ja Euroopa Ombudsmaniga).

2014. aastal võttis parlament kasutusele ka [petitsioonide veebiportaali](#), tänu millele suurenes petitsioonide avalikkus ja läbipaistvus. Portaal pakub samuti mitmeid [alternatiive petitsioonidele](#) ning need on Euroopa kodanikele kättesaadavad.

[1] Iga-aastased raportid petitsioonikomisjoni arutelude kohta sisaldavad järgmist teavet: saadud petitsioonide arv, nende vorm, staatus, tulemus, riik, keel, teema ja esitaja kodakondsus; veebiportaal; suhted Euroopa Komisjoniga, nõukoguga ja ombudsmaniga; teabekogumiskülastused, avalikud kuulamised, tellitud uuringud ja muud tähtsamad küsimused.

Ametiajal 2019–2024 puudutasid petitsioonid peamiselt järgmisi valdkondi: keskkond; tervis; põhiõigused, demokraatia ja ELi õiguse täitmine; võrdsus ja mitmekesisus; puue; töötingimused; väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, ning transport ja vaba liikumine. 2023. aastal sai parlament 1452 petitsiooni^[2].

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

[2] Lisateavet petitsioonikomisjoni ja selle tegevuse kohta leiate [petitsioonikomisjoni 2019.–2024. aasta tegevusaruandest](#).

4.1.5. EUROOPA KODANIKUALGATUS

Euroopa kodanikualgatusel on ELi osalusdemokraatias tähtis roll, sest see võimaldab ühel miljonil ELi kodanikul vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest taotleda, et komisjon esitaks seadusandliku ettepaneku ELi aluslepingute rakendamiseks. Alates kodanikualgatus üsikasjalikud menetlused ja tingimused kindlaks määranud 2011. aasta määruse jõustumisest on komisjonile edukalt esitatud kümme algatust. Alates 2020. aasta jaanuarist kehtivad uued reeglid, millega püütakse muuta Euroopa kodanikualgatus kättesaadavamaks.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõige 4;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 24 esimene lõik;
- määrused (EL) nr 211/2011 ja (EL) 2019/788;
- Euroopa Parlamendi kodukorra artiklid 222 ja 230.

TAUST

Kodanikualgatus on kodanikele kättesaadav vahend enamikus liikmesriikides, olgu riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil, kuid selle ulatus ja menetlus võib olla väga erinev. ELi kodakondsuse kontseptsioon, millest tuleneb Euroopa kodanikualgatus, võeti esmakordselt kasutusele Maastrichti lepinguga (1.1.3). Juba 1996. aastal, enne Amsterdamis valitsustevahelist konverentsi, tegid Austria ja Itaalia välisministrid ettepaneku, et Euroopa Parlamendile petitsioonide esitamise õiguse kõrvale loodaks selliste algatuste esitamise õigus, kuid konverents seda ettepanekut ei toetanud. Praegusele süsteemile väga sarnased kodanikualgatus sätted olid algselt kirjas Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus. Ehkki lepingut ette valmistanud Euroopa tuleviku konvendi presiidium keeldus neid sätteid lõppteksti lisamast, löid kodanikuühiskonna organisatsioonide ühised kooskõlastatud jõupingutused võimaluse need alles jätta. Kui põhiseaduse lepingu ratifitseerimine ebaõnnestus, lisati sarnased sätted Lissaboni lepingu väljatöötamise käigus sellesse lepingusse.

Praegu on kodanikualgatus esitamise õigus sätestatud Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) II jaotises (sätted demokraatia põhimõtete kohta). ELi lepingu artikli 11 lõikes 4 on sätestatud nimetatud õiguse põhiraamistik ning ELi toimimise lepingu artikli 24 esimeses lõigus on esitatud sellise määruse üldpõhimõtted, millega sätestatakse selle kasutamise konkreetne kord ja üksikasjalikud tingimused. [Määruse ettepanek oli ulatusliku konsulteerimise tulemus](#). Läbirääkimised määruse lõppteksti üle ning selles kokkuleppele jõudmine kestsid mitu kuud – määruse eelnõu esitati Euroopa Parlamendile ja nõukogule 31. märtsil 2010 ning poliitilisele kokkuleppele jõuti 15. detsembril 2010, nii et Euroopa Parlament ja nõukogu said 16. veebruaril 2011 teksti ametlikult vastu võtta. Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel kokku lepitud tekst jõustus 1. aprillil 2011 vastavalt määrusele (EL) nr 211/2011 (Euroopa kodanikualgatus määrus). Kuna liikmesriikide tasandil tuli sujuva

kontrolliprotsessi kehtestamiseks teha mitmesuguseid tehnilisi kohandusi, hakati kodanikualgatuse määrust tegelikult kohaldama alles aasta hiljem. Komisjon pidi 1. aprilliks 2015 ning peab sellest ajast alates iga kolme aasta järel samaks kuupäevaks esitama kodanikualgatuse määruse kohaldamise aruande eesmärgiga teha kindlaks selle muutmise vajadus. Komisjon võttis sellised aruanded vastu 31. märtsil 2015 ([COM\(2015\)0145](#)) ja 28. märtsil 2018 ([COM\(2018\)0157](#)). Nimetatud teatistes anti ülevaade kodanikualgatuse hetkeseisust, hinnati selle rakendamist ja toodi välja selle uue õigusliku ja institutsioonilise raamistiku rakendamise esimese kuue aastaga tuvastatud probleemid. Juhiti tähelepanu reale puudustele ning võeti arvesse mitut ettepanekut, mis olid esitatud Euroopa Parlamendi raportites, seda lisaks [parlamendi algatusel koostatud olulistele uuringutele](#).

Kui Euroopa kodanikualgatuse määrust hakati kohaldama, väljendati tõsiseid kahtlusi selle toimimise suhtes. Euroopa Parlament nõudis korduvalt, et menetluste lihtsamaks ja sujuvamaks muutmiseks tuleb määrust muuta. 13. septembril 2017 esitas Euroopa Komisjon [seadusandliku ettepaneku kodanikualgatuse määruse muutmiseks](#). 2018. aasta septembrist detsembrini toimunud institutsioonidevaheliste läbirääkimiste järel jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu 12. detsembril 2018 poliitilisele kokkuleppele. Euroopa Parlament võttis kokkulepitud teksti vastu 12. märtsil 2019 ja nõukogu 9. aprillil 2019. [Lõppdokument allkirjastati 17. aprillil 2019](#) ja see avaldati Euroopa Liidu Teatajas (ELT L 130) 17. mail 2019.

Uued Euroopa kodanikualgatuse reeglid (määrus (EL) 2019/788) kehtivad alates 1. jaanuarist 2020 ning määrus (EL) nr 211/2011 on tunnistatud kehtetuks. Kodanikualgatuse esitamise õigus tuleks selgelt lahus hoida petitsiooni esitamise õigusest, sest need menetlused erinevad mitmes olulisel aspektis. Petitsiooni võivad esitada residendist ELi kodanikud ning füüsilised või juriidilised isikud ([4.1.4](#)) ning petitsioonis peab käsitlema küsimust, mis kuulub ELi tegevusvaldkonda ja puudutab otseselt petitsiooni esitajat. Petitsioonid saadetakse Euroopa Parlamendile kui kodanike vahetule esindajale ELi tasandil. Euroopa kodanikualgatus on otsene nõudmine võtta vastu konkreetne ELi õigusakt ning kvalifitseerumiseks peab see vastama kindlatele nõuetele. Kodanikualgatus adresseeritakse lõppkokkuvõttes Euroopa Komisjonile kui ainsale institutsioonile, kellel on õigus esitada seadusandlikke ettepanekuid. Selles mõttes sarnaneb kodanikualgatus oma olemuselt Euroopa Parlamendile ELi toimimise lepingu artikliga 225 ja nõukogule ELi toimimise lepingu artikliga 241 antud algatusõigusega.

MENETLUS

A. Kodanike komitee

Nii ulatuslik algatus eeldab vähemalt mingit organisatsioonistruktuuri. Esimene samm kodanikualgatuse tegemisel on luua korralduskomitee, mida nimetatakse kodanike komiteeks. See peab koosnema vähemalt seitsmest isikust, kelle hulgas on vähemalt seitsme liikmesriigi elanikke (ei pea tingimata olema eri kodakondsusega) ja kellel on vanuse poolest õigus valida Euroopa Parlamenti. Komitee peab nimetama esindaja ja tema asetäitja, kes tegutsevad asjaomase kodanikualgatuse kontaktisikutena.

Erinevalt komisjoni ja Euroopa Parlamendi ettepanekutest ei nähta uues kodanikualgatuse määruses ette alandada Euroopa kodanikualgatuse toetamiseks

vajalikku miinimumvanust 16 aastale, kuid liikmesriigid võivad soovi korral sellise vanuse alammäära kehtestada.

B. Registreerimine

Enne kui komitee hakkab kodanikelt koguma toetusavaldusi, peab ta registreerima algatuse Euroopa Komisjonis. Selleks peab ta esitama dokumendi, mis sisaldab algatuse nime, teemat ja lühikirjeldust, samuti viidet õigusakti õiguslikule alusele ning teavet komitee liikmete ja algatuse kõikide toetus- ja rahastamisallikate kohta. Korraldajad võivad lisas esitada täiendavalt üksikasjalikku teavet või muud materjali, näiteks kavandatava õigusakti eelnõu.

Komisjon teeb kahe kuu jooksul otsuse, kas ta registreerib kavandatava algatuse või mitte. Algatust ei registreerita juhul, kui menetlusnõuded ei ole täidetud või kui algatus ületab komisjoni volitusi esitada seadusandlikke ettepanekuid aluslepingute rakendamiseks. Registreerimisest keeldutakse ka siis, kui kodanikualgatus on ilmselgelt põhjendamatu, kuritarvitav või pahatahtlik või on Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud ELi väärtustega vastuolus. Komisjoni otsust saab kohtusse või ka kohtuväliselt edasi kaevata. Registreeritud algatused avaldatakse komisjoni veebiportaalis.

Euroopa kodanikualgatuse kättesaadavamaks muutmiseks ja võimalikult arvukate algatuste registreerimise tagamiseks nähakse uues määruses ette ka võimalus registreerida algatused osaliselt.

C. Toetusavalduste kogumine

Kui algatus on registreeritud, võivad korraldajad alustada toetusavalduste kogumist. Selleks on neil alates registreerimisest aega 12 kuud. Toetusavaldusi võib koguda paber kandjal või elektrooniliselt. Kui toetusavaldused kogutakse elektrooniliselt, peavad asjaomased riigi ametiasutused kõigepealt sertifitseerima veebipõhise kogumise süsteemi. Veebipõhiste toetusavalduse kogumise süsteemide tehniliste nõuete üksikasjalikud reeglid on kehtestatud komisjoni rakendusmääruses ([määrus \(EL\) 2019/1799](#)). Sõltumata sellest, kas toetusavaldusi kogutakse paber kandjal või elektrooniliselt, kehtivad kontrollimisel ühesugused nõuded. Et komisjon kodanikualgatust käsitleks, peab see koguma 12 kuu jooksul miljon toetusavaldust.

Uue Euroopa kodanikualgatuse määruse kohaselt saavad ELi kodanikud algatust toetada sõltumata elukohast. Samuti saab nüüd paindlikumalt määrata allkirjade kogumise ajavahemiku alguse – alustada tuleb kuue kuu jooksul pärast algatuse registreerimist. Lihtsustatud on ka algatusele allkirjutanute isikuandmete kaitsele kehtestatud nõudeid. Liikmesriigid võivad siiski endiselt nõuda, et allkirja andjad esitaksid oma isikukoodid.

Lisaks sätestatakse uues määruses komisjoni kohustus luua keskne veebipõhine allkirjade kogumise süsteem ja seda käitada ning loobuda pärast 2022. aastat järkjärgult eri kogumissüsteemidest.

Euroopa Parlamendi nõudmisel nähakse uues määruses ette tõhustatud abi Euroopa kodanikualgatuse korraldajatele. Selleks luuakse kõigis liikmesriikides kontaktpunktid ja rajatakse veebipõhine kontaktplatvorm, kust saab kodanikualgatusega seotud teavet ja abi, praktilist toetust ja õigusnõustamist.

D. Kontrollimine ja sertifitseerimine

Pärast nõutavast hulgast liikmesriikidest vajaliku arvu toetusavalduste kogumist peavad korraldajad edastama need [liikmesriikide pädevatele asutustele](#), kelle ülesanne on komisjoni poolt liikmesriikidest saabunud teabe põhjal kokku kogutud toetusavalduste sertifitseerimine. Need asutused on tavaliselt siseministeerium, valimiskomisjon või rahvastikuregister. Liikmesriikide asutustel on toetusavalduste sertifitseerimiseks aega kolm kuud, ent nad ei pea allkirjade õigsust kontrollima.

E. Esitamine ja läbivaatamine

Selles etapis peavad korraldajad esitama liikmesriikide ametiasutustelt saadud sertifikaadid toetusavalduste arvu kohta, samuti teabe mis tahes allikast saadud rahastamise kohta. Reeglina tuleb deklareerida 500 eurot ületavad summad.

Kui komisjon on esitatud algatuse kätte saanud, on ta kohustatud selle viivitamata registris avaldama ning kohtuma korraldajatega sobival tasandil, et nad saaksid oma algatuse kohta täpsemaid selgitusi anda. Pärast arvamuste vahetust komisjoniga saavad korraldajad võimaluse tutvustada oma algatust Euroopa Parlamendi avalikul kuulamisel. Kuulamise korraldab kodanikualgatuse teema eest vastutav parlamendikomisjon (parlamendi kodukorra artikkel 222).

Uue Euroopa kodanikualgatuse määrusega pikendatakse ajavahemikku, mille jooksul komisjon peab lubatavaks tunnistanud algatusele vastama, kolmelt kuult kuuele kuule. Komisjon peab iga algatuse kohta koostatavas teatistes esitama selle kohta oma juriidilised ja poliitilised järeldused ning ametliku loetelu oma kavandatud meetmetest koos nende rakendamise selge ajakavaga. Täieliku läbipaistvuse tagamiseks nõutakse määruses, et korraldajad annaksid korrapäraselt aru oma rahastamise ja muude saadud toetuste allikate kohta. Samuti nõutakse, et komisjon teeks registris ja Euroopa kodanikualgatuse avalikul veebisaidil kättesaadavaks kontaktvormi, mille abil kodanikud saavad esitada sellise teabe õigsust ja täielikkust puudutavaid kaebusi.

Uus Euroopa kodanikualgatuse määrus ja muudatused parlamendi kodukorras suurendavad veelgi Euroopa Parlamendi osatähtsust. Edukate algatuste poliitilise mõju suurendamiseks võib parlament pärast avalikku kuulamist korraldada parlamendi täiskogu arutelu ja võtta algatusele antava poliitilise toetuse hindamiseks vastu resolutsiooni. Lõpuks kontrollib parlament komisjoni poolt algatuse suhtes võetud meetmeid, mis esitatakse lisaks ka komisjoni teatistes.

SENISED ALGATUSED

Seni on nõutava arvu allkirju kogunud kümme kodanikualgatust („Right2Water“, „One of Us“, „Stop Vivisection“, „Ban Glyphosate“, „Minority SafePack“, „End the Cage Age“, „Save bees and farmers“, „Stop finning – stop the trade“, „Save cruelty free cosmetics“ ja „Fur Free Europe“) ning need on esitatud komisjonile. Parlament korraldas kuulamised algatuste esindajatega. Komisjon vastas neile, esitades oma õiguslikud ja poliitilised järeldused. Alates Euroopa kodanikualgatuse kasutuselevõtmisest on komisjon registreerinud kokku 111 algatust.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa kodanikualgatus on Euroopa Parlamendile suurt huvi pakkunud. Enne Lissaboni lepingu jõustumist võttis parlament vastu [resolutsiooni, mis sisaldab üksikasjalikku ettepanekut Euroopa kodanikualgatuse rakendamiseks](#). Pärast Lissaboni lepingu jõustumist osales parlament aktiivselt Euroopa kodanikualgatuse määruse läbirääkimistel. Parlament on edukalt aidanud muuta Euroopa kodanikualgatust senisest kättesaadavamaks ja kodanikusõbralikumaks osalusdemokraatia vahendiks. Muu hulgas vähendati Euroopa Parlamendi nõudmisel liikmesriikide arvu, kust toetusavaldused peavad olema laekunud, ühele neljandikule; parlament nõudis, et algatuse nõuetelevastavust kontrollitaks enne registreerimist; samuti nõudis parlament tungivalt sätteid, mis annaksid kõigile ELi kodanikele ja elanikele nende kodakondsusest sõltumata õiguse kodanikualgatusele alla kirjutada.

Parlament on esitanud mitu poliitilist nõudmist lihtsustada ja tõhustada kodanikualgatuse tegemise menetlusi ning suurendada selle mõju. Parlament võttis 28. oktoobril 2015 vastu [resolutsiooni kodanikualgatuse läbivaatamise kohta](#), milles nõudis muu hulgas määruse läbivaatamist, et leevendada isikuandmete suhtes kehtestatud tingimusi ning anda kodanikualgatuste korraldamiseks rahalist toetust. Parlamendi põhiseaduskomisjon koostas 2017. aastal seadusandliku algatusraporti, et saavutada kodanikualgatuse määruse sisuline muutmine. Septembris 2017 esitas komisjon Euroopa Parlamendi nõudmistele ja avalikele konsultatsioonidele tuginedes viimaks [ettepaneku võtta vastu uus Euroopa kodanikualgatuse määrus](#). 20. juunil 2018 [võttis põhiseaduskomisjon vastu raporti komisjoni ettepaneku kohta](#) ning seejärel hääletas täiskogu 5. juulil 2018 selle poolt, et alustada uue kodanikualgatuse määruse küsimuses institutsioonidevahelisi läbirääkimisi.

detsembril 2018 jõudsid parlament ja nõukogu poliitilisele kokkuleppele. Pärast Euroopa Parlamendi 12. märtsi resolutsiooni vastuvõtmist ja 9. aprillil saadud nõukogu heakskiitu kirjutati lõppaktile alla 17. aprillil 2019 ning see avaldati Euroopa Liidu Teatajas 17. mail 2019. Uusi Euroopa kodanikualgatust reguleerivaid reegleid (määrus (EL) 2019/788) kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2020 ning määrus (EL) nr 211/2011 tunnistatakse nendega kehtetuks.

Uus Euroopa kodanikualgatuse määrus muudab Euroopa kodanikualgatuse korraldajate ja toetajate jaoks ligipääsetavamaks, vähem bürokratlikuks ja hõlpsamini kasutatavaks ning tugevdab ühtlasi selle järelmeetmeid.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 15. juulil 2020 vastu ajutised meetmed, et leevendada COVID-19 pandeemia mõju Euroopa kodanikualgatuse rakendamisele. Uued reeglid võimaldavad pandeemiast mõjutatud kodanikualgatuste kogumisperioode pikendada.

Euroopa Komisjon võttis 3. juunil 2021 vastu rakendusotsuse pikendada kodanikualgatuste toetusavalduste kogumise tähtaegu; kogumisperioodi maksimaalset kestust pikendati kuni 31. detsembrini 2022.

Parlament võttis 13. juunil 2023. aastal vastu [resolutsiooni Euroopa kodanikualgatust käsitlevate määruste rakendamise kohta](#).

Komisjon avaldas 6. detsembril 2023 [aruande kodanikualgatuse määruse kohaldamise kohta](#). 20. märtsil 2024 esitas komisjon aruande Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjonile.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2. VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEV ALA

4.2.1. VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA ÜLDASPEKTID

Aluslepingutes pööratakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele suurt tähelepanu. 2009. aastal jõustus mitu olulist muudatust: tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus, mis tuleneb vana sambastruktuuri kaotamisest, Euroopa Kohtu pädevuse laienemine ja liikmesriikide parlamentide uus roll. Põhiõigusi tugevdatakse õiguslikult siduva Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud ELi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala peamised eesmärgid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu V jaotis (artiklid 67–89) käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala. Lisaks üldsätetele sisaldab see jaotis peatükke järgmiste konkreetsete valdkondade kohta:

- piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika,
- õiguskoostöö tsiviilasjades,
- õiguskoostöö kriminaalasjades,
- politseikoostöö^[1].

Taani ei osale ELi toimimise lepingu V jaotise kohaste meetmete vastuvõtmisel nõukogus ([protokoll nr 22](#) loobumisklausli alusel ei ole Taani kohustatud selles

[1]Vt teabelehti [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#)

osalema). Sellest hoolimata on Taani alates 2001. aastast rakendanud Schengeni õigustikku valitsustevaheliste kokkulepete alusel. Mis puudutab õiguskoostööd tsiviilasjades ja eeskirju, millega reguleeritakse eri liikmesriikides elavate isikute vaheliste tsiviil- või kaubandusvaidluste kohtualluvust ([Brüsseli I määrus](#)), sõlmisid Taani Kuningriik ja EL 19. oktoobril 2005 [lepingu kohtualluvuse ja kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades](#). Muudatuste vastuvõtmise korral peab Taani lepingu artikli 3 lõike 2 kohaselt komisjonile teatama oma otsusest, kas ta rakendab nende muudatuste sisu või mitte. Iirimaa osaleb erimeetmete vastuvõtmises ja kohaldamises üksnes pärast vastava otsuse (opt in) tegemist, ([protokoll nr 21](#)).

Lisaks nimetatutele tuleb viidata ka teistele sätetele, mis on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega lahutamatu seotud. Muu hulgas on sellised sätted ELi lepingu artikkel 6, mis käsitleb põhiõiguste hartat ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni^[2], ELi toimimise lepingu artikkel 8, mis käsitleb ebavõrdsuse kaotamist, ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 3, mis käsitleb juurdepääsuõigust institutsioonide dokumentidele, ELi toimimise lepingu artikkel 16, mis käsitleb isikuandmete kaitset^[3] ning ELi toimimise lepingu artiklid 18–25, mis käsitlevad diskrimineerimise keeldu ja liidu kodakondsust^[4]. ELi toimimise lepingus on samas ette nähtud ka mitu peatamisklauslit juhuks, kui liikmesriik leiab, et õigusakti eelnõu mõjutaks tema kriminaalõigussüsteemi aluspõhimõtteid (ELi toimimise lepingu artikli 82 lõige 3), ning miinimumreeglid kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul (ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 3). Praktikas toimitakse järgmiselt: direktiivi eelnõu esitatakse Euroopa Ülemkogule ja seadusandlik tavamenetlus peatatakse. Kui saavutatakse konsensus, saadab Euroopa Ülemkogu eelnõu nelja kuu jooksul tagasi nõukogule, kes algatab uuesti seadusandliku tavamenetluse.

EESMÄRGID

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

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

[2]Vt teabelehte [4.1.2](#).

[3]Vt teabelehte [4.2.8](#).

[4]Vt teabelehte [4.1.1](#).

vastastikuse tunnustamisega ning vajaduse korral kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamisega.

- Liit hõlbustab õiguskaitse kättesaadavust eelkõige tsiviilasjades tehtud kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu.”

SAAVUTUSED

A. Peamised Lissaboni lepinguga tehtud muudatused

1. Tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus

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

2. Liikmesriikide parlamentide uus roll

ELi lepingu artiklis 12 ning protokollides nr 1 ja 2 täpsustatakse liikmesriikide parlamentide rolli ELis. Liikmesriikide parlamentidel on nüüdsest kaheksa nädalat aega uurida, kas seadusandliku akti eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Enne selle aja möödumist ei tohi akti kohta ELi tasandi otsuseid vastu võtta. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevad eelnõud kuuluvad uuesti läbivaatamisele juhul, kui üks neljandik liikmesriikide parlamentidest seda taotleb (protokoll nr 2 artikli 7 lõige 2).

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

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

3. Euroopa Liidu Kohtu pädevuse laienemine^[5]

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

4. Komisjoni suurem roll

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

[5]Vt teabelehte [1.3.10](#).

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

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

B. Euroopa Ülemkogu kavandav roll

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

1999. aasta oktoobris Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel peeti erikoosolek, kus arutati seda, kuidas kasutada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel täies ulatuses ära Amsterdami lepinguga antud võimalused.

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

2009. aasta 10.–11. detsembri kohtumisel võttis Euroopa Ülemkogu vastu Stockholmi programmi. Selles mitmeaastases programmis aastateks 2010–2014 keskenduti huvidele ja vajadustele, mis on kodanikel ning teistel isikutel, kelle ees EL vastutust kannab.

Lissaboni lepingus tunnustatakse Euroopa Ülemkogu kaalukat rolli: „Euroopa Ülemkogu määratleb seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires“ (ELi toimimise lepingu artikkel 68).

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

Poliitika rakendamise toetamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala teatavates olulistest valdkondades on asutatud eri ametid: [Europol](#) politseikoostöök; [Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet](#) (CEPOL); [Eurojust](#) õiguskoostöök kriminaalasjades; [ELi Põhiõiguste Amet](#) (FRA), mis tegeleb põhiõiguste ja diskrimineerimisküsimustega; [Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus](#) (EMCDDA); [Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet](#) (Frontex), mis vastutab välispiirikontrolli kooskõlastamise eest; [Euroopa Liidu Varjupaigamet](#) (EUAA); [Euroopa Prokuratuur](#)^[6] ning [Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet](#) (eu-LISA).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

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

- pädevus õigusloome valdkonnas, kus Euroopa Parlament tegutseb alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal seadusandlikus tavamenetluses kaasseadusandjana. Sellest on saanud üldreegel, kuid mitme erandiga.

[6] Vt teabelehte [4.2.6](#).

Erandite hulka kuuluvad meetmed, mille eesmärk on tagada halduskoostöö liikmesriikide pädevate talituste vahel (ELi toimimise lepingu artikkel 74) ja mille suhtes kohaldatakse endiselt seadusandlikku erimenetlust. Selle puhul teeb nõukogu otsuse komisjoni ettepaneku põhjal või ühe neljandiku liikmesriikide algatusel ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Lisaks kohaldatakse seadusandlikku erimenetlust (nõukogu teeb ühehäälselt otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga) politseikoostöö tingimusi ja piiranguid sätestavate meetmete (ELi toimimise lepingu artikkel 89) puhul või passe, isikutunnistusi ja elamislube käsitlevate sätete suhtes (ELi toimimise lepingu artikli 77 lõige 3);

- eelarvepädevus, mille kohaselt Euroopa Parlament võtab koos nõukoguga vastu ELi eelarve vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala programmide elluviimiseks ning eelpool nimetatud ametite tegevuseks ja halduseks;
- selles valdkonnas tegutsevate ELi asutuste kontrollimise pädevus, näiteks õigus saata delegatsioone liikmesriikidesse või välispiiridele, et tutvuda sealsete probleemidega ja kontrollida, kuidas rakendatakse ELi tasandil vastuvõetud õigusakte;
- õigus esitada Euroopa Kohtule tühistamishagi, mida Euroopa Parlament kasutas näiteks õigusaktide teatavate artiklite tühistamise taotlemiseks;
- poliitiline algatusõigus algatusraportite ja resolutsioonide vastuvõtmiseks teemadel, mille käsitlemist Euroopa Parlament peab vajalikuks.

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

- vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järjest olulisemaks muutumise teadvustamine ning sellega arvestamine ELi arengus;
- kolmanda samba kaotamine ning politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguskoostöö integreerimine ELi menetlustesse ja õigusesse, et Euroopa Parlamendil oleks õigusloome protsessis võimalik oma demokraatlikku rolli täiel määral täita;
- nõukogu ühehäälsuse nõude tühistamine, et otsustamisprotsessi lihtsustada;
- tasakaalu säilitamine kodanike ja elanike põhiõiguste kaitse ning turvalisuse ja terrorismivastase võitlusega seotud kohustuste vahel ning tagamine, et see tasakaal kajastuks õigusaktides ja nende rakendamises;
- põhiõiguste kaitse ja edendamise tõhustamine, eelkõige õiguslikult siduva Euroopa Liidu põhiõiguste harta vastuvõtmise ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti loomise ning [Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamist käsitleva uurimiskomisjoni](#) asutamise kaudu, mis hindas, kuidas nuhkvara kasutamine ELi kodanike vastu mõjutas demokraatlikke protsesse ja ELi kodanike õiguste tagamist.

Udo Bux / Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

4.2.2. VARJUPAIGAPOLIITIKA

Euroopa Liidu varjupaigapoliitika eesmärk on tagada sobiv seisund ehk staatus rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine^[1]. Selleks püüab EL töötada välja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõige 2 ning artiklid 78 ja 80.
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 18.

EESMÄRGID

ELi eesmärk on töötada välja ühine varjupaiga-, täiendava kaitse ja ajutise kaitse poliitika, mis võimaldaks tagada sobiva staatuse kõigile rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise. Varjupaigapoliitika peab olema kooskõlas 28. juulil 1951 vastu võetud Genfi pagulasseisundi konventsiooniga ja selle 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga. Euroopa Liidu toimimise lepingus ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ei ole varjupaiga ja pagulase määratlust, mõlemas viidatakse aga selgelt Genfi konventsioonile ja selle protokollile.

SAAVUTUSED

A. Amsterdami ja Nice'i lepinguga seotud sammud

1993. aastal jõustunud Maastrichti lepinguga sai varjupaigaküsimustes tehtav koostöö, mis seni oli olnud valitsustevaheline, institutsioonilise raamistiku ELi tasandil. Selles raamistikus oli juhtiv roll nõukogul, kes pidi töösse kaasama komisjoni ja teavitama oma varjupaiga-algatustest ka parlamenti. Euroopa Liidu Kohtul puudus varjupaigaasjades pädevus.

1999. aastal jõustunud Amsterdami lepinguga said ELi institutsioonid uued volitused töötada välja varjupaigaküsimusi käsitlevaid õigusakte, kasutades selleks erilist institutsioonilist mehhanismi. Nimelt nähti ette viieaastane üleminekuperiood, mille vältel komisjonil ja liikmesriikidel oli jagatud algatusõigus ning nõukogu pidi pärast parlamendiga konsulteerimist otsuseid tegema ühehäälselt. Euroopa Kohtule anti pädevus teatavates varjupaigaasjades. Amsterdami lepingu kohaselt võis nõukogu pärast seda üleminekuetappi otsustada tavapärase kaasotsustamismenetluse kasuks ja seega hakata otsuseid vastu võtma kvalifitseeritud häälteenamusega. Nõukogu tegi sellekohase otsuse 2004. aasta lõpus ja kaasotsustamismenetlust (millest on nüüdseks saanud seadusandlik tavamenetlus) on kohaldatud alates 2005. aastast.

Tampere programmi vastuvõtmisega 1999. aasta oktoobris otsustas Euroopa Ülemkogu, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamine peaks toimuma kahes järjestikusel etapil. Kõigepealt tuli heaks kiita ühised miinimumnõuded ning pikemas perspektiivis kogu ELis kehtiv ühine kord ja ühetaoline seisund, mida varjupaiga saajate suhtes rakendada.

Aastatel 1999–2004, mida võib pidada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi esimeseks etapiks, võetigi (1990. aasta riikide- ja valitsustevahelise Dublini konventsiooni asemel) kasutusele kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest, sealhulgas varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmete säilitamise ja võrdlemise süsteem – Eurodaci andmebaas. Samuti kehtestati ühised miinimumstandardid, mida liikmesriigid pidid varjupaigataotlejate vastuvõtmisel järgima, määrati kindlaks rahvusvahelise kaitse saajaks kvalifitseerumise kriteeriumid ja antava kaitse olemus ning kehtestati pagulasseisundi andmise ja äravõtmise kord. Edasine õigusakt käsitles ajutise kaitse andmist inimeste massilise sissevoolu korral.

2004. aasta novembris vastu võetud Haagi programmis nõuti, et teise etapi vahendid ja meetmed tuleb heaks kiita 2010. aasta lõpuks. Rõhutati, et ELi eesmärk on minna miinimumstandarditest kaugemale ja välja kujundada ühtne varjupaigamenetlus, mis hõlmaks kaitse saajatele ühiseid garantiisid ja ühetaolist seisundit. 2008. aastal vastu võetud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktiga pikendati seda tähtaega 2012. aastani.

B. Lissaboni leping

2009. aasta detsembris jõustunud Lissaboni lepinguga olukord muutus, kuna varjupaigameetmetest, millega seoses olid kehtestatud miinimumnõuded, tuli välja töötada ühetaolist pagulasseisundit ja ühtlustatud menetlusi hõlmav ühine süsteem.

Ühine süsteem peab sisaldama järgmist:

- ühesugune varjupaigaseisund;
- ühetaoline täiendava kaitse seisund;
- ühine ajutise kaitse süsteem;
- ühine kord ühetaolise varjupaigaseisundi või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks;
- kriteeriumid ja mehhanismid, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik vastutab taotluse läbivaatamise eest;
- taotlejate vastuvõtmise tingimusi käsitlevad normid;
- partnerlus ja koostöö kolmandate riikidega.

Lissaboni lepingu vastuvõtmisest alates on ka ELi toimimise lepingu artiklis 80 selge sõnaga sätestatud solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõte. Vajaduse korral peaks ELi varjupaigaalane tegevus hõlmama selle põhimõtte järgimiseks vajalikke meetmeid. Lissaboni lepinguga muudeti oluliselt ka varjupaigaküsimustes otsuste tegemise korda: standardmenetlusena kohaldatakse kaasotsustamismenetlust. Peale selle parandati tunduvalt Euroopa Liidu Kohtu kohtujärelevalve korraldust.

Eelotsusetaotlusi võivad nüüd esitada kõik liikmesriikide kohtud ja mitte üksnes viimase astme kohtud, nagu see oli varem. See on muutnud Euroopa Liidu Kohtu varjupaigapoliitika alase kohtupraktika tunduvalt kaalukamaks.

Euroopa Ülemkogul 10. detsembril 2009. aastal vastu võetud Stockholmi programmis aastateks 2010–2014 kinnitati pühendumist „eesmärgile luua kaitse ja solidaarsuse ühine ala, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel ja rahvusvahelist kaitset saavate isikute ühtsel staatusel“. Programmis rõhutati eelkõige vajadust edendada kindlat solidaarsust nende liikmesriikidega, kes on erilise surve all, ja uue Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (praegu Euroopa Liidu Varjupaigaamet ehk [EUAA](#)) tähtsust.

Ehkki komisjon esitas ettepanekud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi kohta juba 2008. ja 2009. aastal, kulgesid läbirääkimised visalt. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teine etapp kiideti heaks pärast Lissaboni lepingu jõustumist. Sellega kandus raskuspunkt miinimumstandarditelt ühisele varjupaigamenetlusele, mis põhineb ühetaolisel kaitseseisundil.

C. Kehtivad õigusaktid ja praegused reformikavad

Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel ([ajutise kaitse direktiiv](#)) töötati välja raamistikuna ümberasustatud isikute ootamatu massilise sissevoolu ohjamiseks ja neile viivitamatu kaitse tagamiseks. Direktiivi eesmärk on vähendada erisusi liikmesriikide poliitikas, milles käsitletakse ümberasustatud isikute vastuvõtmist ja kohtlemist massilise sissevoolu korral, ning edendada liikmesriikidevahelist solidaarsust. Nõukogu kasutas seda esimest korda pärast Venemaa ennenägematut sissetungi Ukrainasse 24. veebruaril 2022, et pakkuda kiiret ja tõhusat abi Ukraina sõja eest põgenevatele inimestele.

2012. aasta jaanuaris jõustus vaid uuesti sõnastatud [miinimumnõuete direktiiv](#), teised uuesti sõnastatud õigusaktid ([Eurodaci määrus](#), [Dublini III määrus](#), [vastuvõtutingimuste direktiiv](#) ning [varjupaigamenetluste direktiiv](#)) jõustusid aga 2013. aasta juulis, mistõttu nende ülevõtmine venis 2015. aasta juuli keskele, rändekriisi haripunkti. Juunis 2014 koostas Euroopa Ülemkogu [seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised](#) vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alal (ELi toimimise lepingu artikkel 68) eelseisvateks aastateks, lähtudes 2014. aasta märtsis avaldatud [komisjoni teatisest](#) ja toetudes Stockholmi programmiga saavutatud eedale. Suunistes rõhutatakse, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi täielik ülevõtmine ja tõhus rakendamine on kindel prioriteet.

Võttes arvesse rändesurve tugevnemist alates 2014. aastast, avaldas komisjon 2015. aasta mais [Euroopa rände tegevuskava \(4.2.3\)](#), milles pakuti välja mitmesuguseid meetmeid selle survega toimetulemiseks. Muu hulgas loodi esmase vastuvõtu süsteem Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (praegu Euroopa Liidu Varjupaigaamet), Frontexi (praegu Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet) ja Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) osalusel. Koostöös kõige suurema surve all olevate liikmesriikidega toimib süsteem kohapeal, et saabuvad migrandid kiiresti tuvastada, registreerida ja neilt sõrmejäljed võtta. Esmase vastuvõtu süsteem peaks

samuti aitama kaasa hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanismide rakendamisele kokku 160 000 rahvusvahelist kaitset vajava inimese jaoks. Komisjon pakkus mehhanismid välja Itaalia ja Kreeka abistamiseks ning nõukogu võttis need vastu [14. ja 22. septembril 2015](#), olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga. Hiljem, [6. septembril 2017 otsustas ka Euroopa Liidu Kohus](#), et see otsus jääb jõusse.

Euroopa rände tegevuskavas esildati ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi reformimise edasised sammud. Need esitati kahes seadusandlike ettepanekute pakettis 2016. aasta mais ja juulis ning Euroopa Parlament ja nõukogu arutasid neid kogu 2019. aasta mais lõppenud ametiaja jooksul. Seadusandlikke akte siiski 2014–2019 ametiajal vastu ei võetud, kuna dokumendid olid nõukogus blokeeritud või konkreetseid dokumente ei saadud menetleda seotud dokumentide blokeerimise tõttu.

Komisjon avaldas 23. septembril 2020 [uue rände- ja varjupaigaleppe](#), et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi seiskunud reformiga uuesti alustada.

Esimene heaks kiidetud reformiettepanek oli Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) loomine EASO asemele. EUAA asutati [määrusega \(EL\) 2021/2303](#), mis jõustus 19. jaanuaril 2022.

Septembris 2022 allkirjastasid parlament ja nõukogu viis roteeruvat eesistujariiki ühise [tegevuskava](#), milles käsitletakse kaasseadusandjate vahel Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ning Euroopa uue rände- ja varjupaigaleppe üle peetavate läbirääkimiste ajakava koostamist, kooskõlastamist ja rakendamist. Nad seadsid sihiks teha koostööd, et valmistada ELi rände- ja varjupaigaeeskirjade reform ette enne 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimisi.

14. mail 2024 võeti vastu järgmised kümme õigusakti, millega reformitakse Euroopa varjupaiga- ja rändehalduse raamistikku.

Lühipealkiri	Viide	Lühikirjeldus
Vastuvõtutingimuste direktiiv	Direktiiv (EL) 2024/1346	Direktiiviga sätestatakse liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded.
Miinimumnõuete määrus	Määrus (EL) 2024/1347	Määrusega sätestatakse standardid, mis käsitlevad järgmist: – kolmanda riigi kodanike ja kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse saajana kvalifitseerimine; – pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaoline seisund; – antava rahvusvahelise kaitse sisu.
Varjupaigamenetluse määrus	Määrus (EL) 2024/1348	Määrusega kehtestatakse ühine menetlus rahvusvahelise kaitse andmiseks ja äravõtmiseks määruse (EL) 2024/1347 alusel.
Piiril toimuv tagasisaatmismenetlus	Määrus (EL) 2024/1349	Määrusega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus. Määrust

		kohaldatakse kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kelle taotluse suhtes on tehtud piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus keelduv otsus.
Ümberasustamisraamistiku määrus	Määrus (EL) 2024/1350	Määrusega kehtestatakse ümberasustamist ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist käsitlevad ühised normid.
Varjupaiga- ja rändehaldus	Määrus (EL) 2024/1351	Määrusega kehtestatakse ühine raamistik varjupaiga- ja rändehalduseks ELis ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi toimimiseks. Samuti luuakse määrusega uus alaline solidaarsusmehhanism liikmesriikide vahel ning kehtestatakse selged eeskirjad vastutuse kohta rahvusvahelise kaitse taotluste hindamisel.
Määruse muutmise, et hõlbustada taustakontrolli	Määrus (EL) 2024/1352	Muudetakse määrust (EL) 2019/816, millega luuakse Euroopa karistusregistrite infosüsteem kolmandate riikide kodanike kohta (ECRIS-TCN), ja määrust (EL) 2019/818, millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskooostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas.
Taustakontrolli määrus	Määrus (EL) 2024/1356	Määrusega kehtestatakse: – liikmesriikide välispiiridel taustakontroll kõigile kolmandate riikide kodanikele, kes on ületanud välispiiri ebaseaduslikult, kes on piirikontrolli käigus taotlenud rahvusvahelist kaitset, ilma et nad vastaksid territooriumile sisenemise tingimustele, või kes on maabunud pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni, enne kui nad suunatakse asjakohase menetluse juurde; – selliste kolmanda riigi kodanike taustakontroll, kes viibivad ebaseaduslikult liikmesriikide territooriumil, kui ei ole märke sellest, et kõnealuseid kolmanda riigi kodanikke oleks enne asjakohase menetluse algatamist välispiiril kontrollitud.

Eurodac-süsteem	Määrus (EL) 2024/1358	Määrusega luuakse koostalitlusvõimeline andmebaas, et toetada varjupaigasüsteemi, aidata hallata ebaseaduslikku rännet ning toetada ümberasustamisraamistiku määruse ja ajutise kaitse direktiivi rakendamist.
Kriisiolukordade ja vääramatute jõe määrus	Määrus (EL) 2024/1359	Määruses käsitletakse liidu rände- ja varjupaigavaldkonna erakorralisi kriisiolukordi, sealhulgas rändajate vahendina kasutamist, ja vääramatute jõe olukordi ning ajutiste meetmete võtmist nende lahendamiseks. Selles sätestatakse tõhustatud solidaarsus- ja toetusmeetmed, mis tuginevad määrusele (EL) 2024/1351, tagades samal ajal vastutuse õiglase jagamise, ning ajutised erinormid, millega tehakse erand määrustes (EL) 2024/1351 ja (EL) 2024/1348 sätestatud normidest.

11. juunil 2024 jõustusid rände- ja varjupaigaleppega kehtestatud uued normid. Neid hakatakse rakendada kahe aasta pärast. Samal kuul [esitas komisjon ühise rakenduskava](#), et liikmesriike selles protsessis toetada. Liikmesriigid peavad koostama oma vastavad riiklikud rakenduskavad 2024. aasta detsembriks.

D. Välismõõde

ELi rände- ja varjupaigalaase välispoliitika üldraamistik on esitatud [rände ja liikuvuse suhtes võetud üldises lähenemisviisis](#), mille komisjon 2011. aastal heaks kiitis. Selles on kindlaks määratud, kuidas EL korraldab oma valdkonnapoliitika dialooge ja koostööd ELi mittekuuluvate riikidega, ning see põhineb selgelt sõnastatud prioriteetidel. See seostub ELi üldise välistegevusega ja hõlmab arengukoostööd. Põhieesmärgid on paremini korraldada seaduslikku rännet, takistada ebaseaduslikku rännet ja selle vastu võidelda, maksimeerida rände ja liikuvuse arengumõju ning edendada rahvusvahelist kaitset.

2016. aasta märtsis saavutasid Euroopa Ülemkogu ja Türgi kokkuleppe, millega püütakse vähendada Türgi kaudu Euroopasse suunduvat ebaseaduslike migrantide voolu. [ELi ja Türgi avalduse](#) kohaselt toimetatakse Türgi tagasi kõik uued ebaseaduslikud migrandid ja varjupaigataotlejad, kes tulevad Türgist Kreeka saartele ning kelle varjupaigataotlused on loetud vastuvõetamatuks. Iga Türgi tagasi saadetud süürlase eest tuleb ELi ümber asustada teine süürlane. Türgi kodanike jaoks liberaliseeritakse ELi viisarežiimi ning Türgi pagulasrahastust makstakse Türgile 2018. aasta lõpuks välja kuus miljardit eurot. Komisjoni 16. oktoobri 2019. aasta [eduaruandes Euroopa rände tegevuskava rakendamise kohta](#) märgitakse, et ELi ja Türgi avaldusel oli oluline osa Vahemere piirkonna idaosas rändega seotud probleemide tulemuslikus lahendamises. 2021. aasta oktoobris [esitas Euroopa Ülemkogu Türgile üleskutse](#) tagada 2016. aasta ELi-Türgi avalduse täielik ja mittediskrimineeriv rakendamine,

sealhulgas Küprose Vabariigi suhtes. ELi ja Türgi kõrgetasemeline rändedialoog toimus 23. novembril 2023.

Üks uues rände- ja varjupaigapaktis esitatud peamisi algatusi oli edendada spetsiaalselt kohandatud ja vastastikku kasulikke rändealaseid partnerlusi kolmandate riikidega. 2023. aasta juulis allkirjastas komisjon vastastikuse mõistmise memorandumi Tuneesiaga. 2024. aasta kevadel allkirjastas komisjon lisalepingud Egiptuse, Liibanoni ja Mauritaaniaga.

Kui vaadata ülemaailmset tasandit, siis 2016. aasta septembris võeti ÜRO Peaassambleel vastu [pagulasi ja migrante käsitlev New Yorgi deklaratsioon](#) – märgiline poliitiline deklaratsioon, mille eesmärk on parandada rahvusvahelise üldsuse reageerimist pagulaste ja migrantide suurtele liikumistele ning olukordadele, kus pagulasprobleem jääb venima. Sellest tulenevalt võeti 2018. aastal vastu kaks üleilmset kokkulepet – üks pagulaste ja teine migrantide kohta. New Yorgi deklaratsioonis on esitatud pagulasküsimusega laiahaardelise tegelemise raamistik, kus nähakse ette konkreetseid meetmed, mida on vaja rakendada, et leevendada survet vastuvõtivatele riikidele, parandada pagulaste iseseisvat toimetulekut, laiendada juurdepääsu kolmandate riikide lahendustele ning parandada päritoluriikides tingimusi, et pagulased saaksid ohutult ja inimväärset tagasi pöörduda. Nende nelja peamise eesmärgi alusel kinnitas ÜRO Peaassamblee 17. detsembril 2018 [üleilmse pagulasi käsitleva kokkuleppe](#).

E. Varjupaigameetmete rahastamisvahendid

ELi eelarves on varjupaigavaldkonna peamine rahastamisvahend [Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond \(Varjupaiga- ja Rändefond\)](#). Varjupaiga- ja Rändefondi vahendeid ELi eelmise pikaajalise eelarve (2014–2020) ajal, mis langes kokku rändekriisiga, suurendati 3,31 miljardilt eurolt 6,6 miljardile eurole. ELi praeguses pikaajalises eelarves aastateks 2021–2027 suurendati Varjupaiga- ja Rändefondi vahendeid taas 9,9 miljardi euroni, muu hulgas selleks, et hallata rännet, varjupaika ja integratsiooni tõhusalt ja inimlikult, sealhulgas anda liikmesriikidele rahalist toetust solidaarsuse ülesnäitamise eest ümberasustamise ja ümberpaigutamisega. ELi teiste rahastamisvahendite kaudu, nagu Euroopa Sotsiaalfond+ ([2.3.2](#)) ja Euroopa Regionaalarengu Fond ([3.1.2](#)), eraldatakse samuti rahalisi vahendeid, mis lähevad valdavalt pagulaste ja migrantide integreerimise toetamiseks, kuigi selleks otstarbeks eraldatud vahendite osakaalu eelarveridadel eraldi ei arvestata ja seetõttu ei ole see täpselt teada.

Samuti on algselt aastateks 2014–2020 kavandatud eraldi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametile, praegusele Euroopa Varjupaigaametile, suurenenud 109 miljonilt eurolt 456 miljonile eurole. Selleks et olla edaspidi valmis andma varjupaigamenetlustes täiemahulist operatiivtuge, nähakse uue mitmeaastase finantsraamistiku eelarves aastateks 2021–2027 ette 1,22 miljardit eurot.

[Määrusega \(EL\) 2021/947](#) loodi naabuspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Gloaalne Euroopa“. See toob kokku suurema osa ELi välisrahastamisvahenditest, mis olid eelmisel eelarveperioodil (2014–2020) olemas eraldi rahastamisvahenditena. Selle maht on 79,5 miljardit eurot ja see sisaldab rändekulutuste soovituslikku 10% eesmärki (rände paindlik ja stimuleeriv käsitlusviis).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alati kindlalt toetanud Euroopa ühist varjupaigasüsteemi kooskõlas ELi õiguslike kohustustega. Samuti on parlament nõudnud ebaseadusliku rände vähendamist ja haavatavate elanikkonnarühmade kaitset.

Pärast Lissaboni lepingu rakendamist on parlament täieõigusliku kaasseadusandjana aktiivselt osalenud uute sisserände- ja varjupaigalaste õigusaktide vastuvõtmisel.

Parlamendil on õigus esitada Euroopa Liidu Kohtule tühistamishagi. Seda vahendit on edukalt kasutatud (vt [Euroopa Liidu Kohtu 6. mai 2008. aasta otsus](#)), et muuta kehtetuks sätteid nende kolmandate riikide ühise nimekirja vastuvõtmise tingimuste kohta, mida käsitatakse turvaliste päritoluriikidena ja turvaliste Euroopa kolmandate riikidena nõukogu direktiivi 2005/85/EÜ kohaselt.

Külastage [Euroopa Parlamendi veebilehte](#), kus käsitletakse ELi rände- ja varjupaigapoliitikat.

Georgiana Sandu
06/2024

4.2.3. SISSERÄNDEPOLIITIKA

Euroopa Liidu keskse tähtsusega eesmärk on luua tulevikku suunatud ja laiahaardeline Euroopa sisserändepoliitika, mis põhineb solidaarsusel. Sisserändepoliitika ülesanne on luua tasakaalustatud käsitus nii seadusliku kui ka ebaseadusliku sisserände küsimuste lahendamiseks.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artiklid 79 ja 80.

PÄDEVUS

Seaduslik sisseränne: ELil on õigus kehtestada kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavad tingimused liikmesriiki sisenemiseks ja seal seaduslikuks elamiseks, sealhulgas perekonna taasühinemise eesmärgil. Liikmesriikidele jääb õigus kehtestada kvoote tööd otsivate kolmandatest riikidest pärit isikute riiki lubamiseks.

Integratsioon: EL võib liikmesriike ergutada võtma meetmeid ja neid toetada, et soodustada liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni. ELi õigus ei kohusta aga liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

Võitlus ebaseadusliku sisserände vastu: Euroopa Liit on kohustatud tõkestama ja piirama ebaseaduslikku sisserännet ning rakendama selleks eelkõige tulemuslikku ja põhiõigusi austavat tagasisaatmispoliitikat.

Tagasivõtulepingud: Euroopa Liit võib sõlmida kolmandate riikidega tagasivõtulepinguid selliste kolmandate riikide kodanike tagasivõtmiseks nende päritolu- või lähteriiki, kes ei täida või enam ei täida liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise nõudeid.

EESMÄRGID

Tasakaalustatud käsituse loomine sisserände reguleerimiseks: ELi eesmärk on luua tasakaalustatud käsitus seadusliku sisserände haldamiseks ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks. Nõuetekohane rändevoogude juhtimine eeldab liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglast kohtlemist, ebaseadusliku sisserändega ja sealhulgas inimkaubanduse ja ebaseadusliku üle piiri toimetamisega võitlemise meetmete tõhustamist ning tihedamat koostööd kolmandate riikidega kõikides valdkondades. ELi eesmärk on töötada seaduslike sisserändajate jaoks välja ühtsed õigused ja kohustused, mis oleksid võrreldavad ELi kodanike õiguste ja kohustustega.

Solidaarsuse põhimõte: Lissaboni lepingu kohaselt juhendatakse sisserändepoliitika puhul „solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest“ (ELi toimimise lepingu artikkel 80).

SAAVUTUSED

A. Lissaboni lepingust tulenevad institutsioonilised muutused

Lissaboni lepinguga, mis jõustus 2009. aasta detsembris ([1.1.5](#)), võeti seadusliku sisserände valdkonnas kasutusele hääletamine kvalifitseeritud häälteenamusega ning loodi uus seaduslik alus integratsioonimeetmete võtmiseks. Praegu kohaldatakse nii ebaseadusliku kui ka seadusliku sisserände poliitika valdkonnas seadusandlikku tavamenetlust ning Euroopa Parlament on nõukoguga võrdväärne kaasseadusandja. Kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu korral liikmesriiki võtab aga ajutisi meetmeid nõukogu üksi, pärast konsulteerimist parlamendiga (ELi toimimise lepingu artikli 78 lõige 3).

Lissaboni lepingus toodi ka selgelt välja, et EL jagab selles valdkonnas pädevusi liikmesriikidega, eelkõige küsimuses, kui suurel hulgal lubatakse liikmesriiki tööd otsivaid kolmandate riikide kodanikke (ELi toimimise lepingu artikli 79 lõige 5). Ka on Euroopa Kohtul nüüd sisserände- ja varjupaigapoliitika valdkonnas täielik pädevus.

B. Poliitika areng

1. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis

Komisjoni 2011. aastal vastu võetud teatise [„Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis“](#) määrati kindlaks üldine raamistik liidu rändevaldkonnas suheteks kolmandate riikidega. Lähenemisviis hõlmab nelja sammast: seaduslik sisseränne ja liikuvus; ebaseaduslik sisseränne ja inimkaubandus; rahvusvaheline kaitse ja varjupaigapoliitika ning rände ja liikuvuse arengueeliste maksimeerimine. Lähenemisviisi läbivaks teemaks on rändajate inimõigused.

2. 2014. aasta juuni strateegilised suunised

2009. aasta detsembris vastu võetud Stockholmi programm vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas lõppes 2014. aasta detsembris ([4.2.1](#)). 2014. aasta märtsis võttis komisjon vastu uue teatise [„Avatud ja turvalise Euroopa muutmise tõelisuseks“](#), milles ta esitas oma nägemuse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tulevases tegevuskavast. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 68 määras Euroopa Ülemkogu seejärel oma 26.–27. juuni 2014. aasta järeldustes kindlaks „seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise [strateegilised suunised](#) vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires“ ajavahemikuks 2014–2020. Enam ei ole tegu programmiga, vaid suunistega, mille eesmärk on olemasolevate õigusaktide ja meetmete ülevõtmine, rakendamine ja konsolideerimine. Suunistes rõhutatakse vajadust töötada välja terviklik rändekäsitlus, millega kasutatakse paremini ära seadusliku rände võimalusi, pakutakse kaitset neile, kes seda vajavad, tõkestatakse ebaseaduslikku rännet ja tagatakse tõhus piirihaldus. Uute strateegiliste suuniste vastuvõtmine on veel pooleli.

3. Euroopa rände tegevuskava

2015. aasta mais avaldas komisjon [Euroopa rände tegevuskava](#). Tegevuskavas pakuti välja viivitamatult rakendatavad meetmed Vahemere kriisiga toimetulekuks ja meetmed, mida võetakse lähiaastatel, et sisserännet tervikuna paremini hallata.

Tegevuskava alusel avaldas komisjon 2016. aasta aprillis [teatise](#) suunistega seadusliku rände ja varjupaigaküsimuste kohta. Suunistel on seadusliku rände poliitika osas neli peamist tegevussuunda: sinise kaardi direktiivi läbivaatamine, uuendusmeelsete ettevõtjate ligimeelitamine ELi, kehtiva raamistiku hindamine, et muuta seadusliku sisserände haldamine ELis ühtsemaks ja tõhusamaks, ning koostöö tihendamine peamiste päritoluriikidega, et pakkuda ELi sisenemiseks seaduslikke võimalusi ja parandada nende isikute tagasisaatmist, kel pole õigust liitu jääda.

Oktoobris 2019 avaldas komisjon oma viimase eduaruande Euroopa rände tegevuskava rakendamise kohta, milles vaetakse tehtud edusamme ja puudujääke tegevuskava elluviimisel. Septembris 2021, aasta pärast uue rände- ja varjupaigaleppe vastuvõtmist, võttis komisjon vastu esimese [rände- ja varjupaigaküsimuste aruande](#), mis hõlmab rände haldamise kõiki aspekte ning milles antakse ülevaade rände- ja varjupaigapoliitika eelneva pooleteise aasta peamistest arengusuundadest. [Teine rände- ja varjupaigaküsimuste aruanne](#) avaldati 6. oktoobril 2022.

Kõiki poliitilisi arengusuundi jälgib tähelepanelikult [Euroopa rändevõrgustik](#), mis loodi 2008. aastal ELi võrgustikuna, kuhu kuuluvad kõigi liikmesriikide rände- ja varjupaigaekspertid, kes teevad koostööd, et anda objektiivset, võrreldavat ja poliitika seisukohast olulist teavet.

4. Uus rände- ja varjupaigalepe

Nagu komisjon teatas oma 2020. aasta tööprogrammis, avaldas ta 2020. aasta septembris uue leppe. Selle eesmärk on integreerida varjupaigamenetlus üldisesse rände haldamisse, sidudes selle eelkontrolli ja tagasisaatmisega, hõlmates samal ajal ka välispiiride haldamist, paremat tulevikuanalüüsi, valmisolekut kriisideks ja neile reageerimist, mille puhul võetakse kasutusele solidaarsusmehhanism, ning välissuhteid peamiste kolmandate päritolu- ja transiidiriikidega ([4.2.2](#)). Uus lepe sisaldab [komisjoni soovitus](#)t töötada välja kaitse saamise seaduslikud lisavõimalused, nagu ümberasustamine ja muud humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise vormid, näiteks kogukonna sponsorlusprogrammid, aga ka hariduse ja tööga seotud võimalused.

15. novembril 2023 tegi komisjon ettepaneku [oskuste ja talendi liikuvuse paketi](#) kohta, mis hõlmab ettepanekut ELi talendireservi loomiseks ning meetmeid kvalifikatsioonide tunnustamise menetluste lihtsustamiseks, et edendada liikuvust üliõpilaste seas ja tööturul.

C. Seadusandlikud arengud

Alates 2008. aastast on vastu võetud mitu olulist sisserändedirektiivi ja mitmed on juba läbi vaadatud.

1. Seaduslik sisseränne

Kuna ELi-suunalise tööjõu sisserände kõiki aspekte hõlmava üldise õigusakti vastuvõtmine tekitab raskusi, seisneb praegune käsitus valdkondlike õigusaktide vastuvõtmises rändajate kategooriate kaupa, et kehtestada sel viisil ELi tasandil seadusliku sisserände poliitika.

[Direktiivi 2009/50/EÜ](#) (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta) alusel võeti kasutusele ELi

sinine kaart, mille sisuks on kiirmenetlus spetsiaalse elamis- ja tööloa väljastamiseks atraktiivsematel tingimustel kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad asuda liikmesriikides kõrget kvalifikatsiooni nõudvale tööle. Juunis 2016 tegi komisjon ettepaneku süsteem läbi vaadata, et muu hulgas leevendada vastuvõtukriteeriume, alandada palgakünnist ja lühendada töölepingu nõutavat miinimumpikkust, parandada perekonna taasühinemise sätteid ning kaotada paralleelsed riiklikud süsteemid, kuid liikmesriigid olid selle vastu. Pärast uue leppe avaldamist alustasid parlament ja nõukogu taas tööd selle läbivaatamiseks ning 15. septembril 2021 kinnitas parlament nõukoguga saavutatud kokkuleppe. Uute reeglitega nähakse ette paindlikumad vastuvõtutingimused (piisav on kehtiv tööleping või siduv kuuekuuline tööpakkumine), samuti alandatakse miinimumpalka, mida taotlejad peavad sinise kaardi saamiseks teenima, ning sinise kaardi omanike jaoks lihtsustatakse reisimist ELi liikmesriikide vahel ja perekonna taasühinemist. [Direktiiv \(EL\) 2021/1883](#) jõustus 27. novembril 2021 ja selle ülevõtmise tähtaeg oli 18. november 2023.

[Ühtse loa direktiiviga 2011/98/EL](#) sätestatakse kolmandate riikide kodanikele ühtne lihtsustatud taotlemismenetlus elamis- ja tööloa saamiseks ELi liikmesriigis ning ühtsed õigused, mis tuleb seaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele tagada. 2019. aasta märtsis vastu võetud [rakendamisaruande](#)s leiti, et kolmandate riikide kodanike puudulik teave oma õiguste kohta on takistuseks direktiivi eesmärgile edendada nende integratsiooni ja mittediskrimineerimist. Komisjon tegi 2022. aasta aprillis ettepaneku direktiiv läbi vaadata, et lihtsustada ja täpsustada selle kohaldamisala. Parlament ja nõukogu jõudsid poliitilisele kokkuleppele 2023. aasta detsembris. Direktiiv (EL) 2024/1233 avaldati Euroopa Liidu Teatajas 30. aprillil 2024. Sellega ühtlustatakse taotlejatele ja tööandjatele ühtse töö- ja elamisloa saamise protsessi ning kehtestatakse uued meetmed, mille eesmärk on tugevdada kolmandatest riikidest pärit töötajate kaitset ärakasutamise eest.

Veebruaris 2014 vastu võetud [direktiiv 2014/36/EL](#) reguleerib kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimusi. Hooajalistel võõrtöötajatel on lubatud ELis viibida seaduslikult ja ajutiselt viis kuni üheksa kuud (sõltuvalt liikmesriigist), et teha tööd, mis on seotud hooaja või aastaajaga, tingimusel et nende peamine elukoht on endiselt väljaspool ELi. Direktiivis selgitatakse ka niisugustele võõrtöötajatele antud õigusi. Komisjon avaldas 2020. aasta juulis [suunised hooajatöötajate kohta COVID-19 puhangu kontekstis](#), milles ta teatas ka, et esimene rakendamisaruanne esitatakse 2021. aastal. Rakendamisaruanne esitamine on aga viibinud ja nüüd kavandatakse seda 2024. aasta esimeses poolaastas.

[Direktiiv 2014/66/EL](#) kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral võeti vastu 15. mail 2014. See direktiiv muudab ettevõtete ja rahvusvaheliste kontsernide jaoks lihtsamaks juhtivtöötajate, spetsialistide ja praktikantide ajutise üleviimise Euroopa Liidus asuvasse filiaalidesse või tütarettevõttesse. Direktiivi esimese rakendamisaruanne koostamise tähtaeg oli 2019. aasta november.

[Direktiiv \(EL\) 2016/801](#) kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta võeti vastu 11. mail 2016 ning seda tuli rakendada liikmesriikide õiguses 23. maiks 2018. Sellega asendatakse varasemad üliõpilasi ja

teadlasi käsitlevad õigusaktid, laiendades nende kohaldamisala ja lihtsustades nende kohaldamist.

Niisuguste kolmandate riikide kodanike staatust, kes on Euroopa Liidus pikaajalised elanikud, reguleerib endiselt nõukogu [direktiiv 2003/109/EÜ](#), mida muudeti 2011. aastal, et laiendada selle ulatust pagulastele ja muudele rahvusvahelise kaitse saajatele. 2019. aasta märtsi [rakendamisaruanDES](#) leiti, et ELi pikaajalise elaniku staatuse aktiivse edendamise asemel väljastavad liikmesriigid peamiselt hoopis pikaajalisi riiklikke elamislubasid ja vaid üksikud kolmandate riikide kodanikud kasutavad õigust liikuda teistesse liikmesriikidesse. 2022. aasta aprillis tegi komisjon [ettepaneku](#) direktiiv uuesti sõnastada, et luua tõeline ELi pikaajalise elaniku staatus, eelkõige tugevdades pikaajaliste elanike õigust liikuda teistesse liikmesriikidesse ja seal töötada. Parlament võttis oma läbirääkimisvolitused vastu 2023. aasta aprillis. Nõukogu võttis läbirääkimisvolitused vastu 2023. aasta novembris. Parlament ja nõukogu alustasid 30. novembril 2023 institutsioonidevahelisi läbirääkimisi, et koostada lõplik õigusakt.

2. Integratsioon

Nõukogu [direktiivis 2003/86/EÜ](#) on sätestatud perekonna taasühinemise õigus, mis läheb kaugemale Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigusest era- ja perekonnaelu austamisele. Kuna 2008. aasta rakendamisaruanDES leiti, et direktiivi 2003/86/EÜ ei ole liikmesriikides täielikult ja korrektselt kohaldatud, avaldas komisjon 2014. aasta aprillis [teatise](#), milles esitati liikmesriikidele suunised direktiivi kohaldamiseks. [Teises rakendamisaruanDES](#) (märts 2019) jõuti järeldusele, et alates 2008. aastast on direktiivi rakendamise olukord paranenud, osaliselt tänu komisjoni algatatud rikkumismenetlustele, 2014. aasta juhenddokumendile ja Euroopa Liidu Kohtu arvukatele otsustele.

ELi pädevus integratsiooni valdkonnas on piiratud. Komisjon võttis 2011. aasta juulis vastu [kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava](#). Samuti esitas komisjon alles hiljuti, 2020. aasta novembris, integratsiooni ja kaasamise [tegevuskava](#) aastateks 2021–2027, tuues välja poliitikaraamistiku ja konkreetse algatuse, et aidata liikmesriikidel integreerida ja kaasata need 34 miljonit kolmandate riikide kodanikku, kes praegu ELis seaduslikult elavad, hariduse, tööhõive, tervishoiu ja eluasemepoliitika valdkonda. Tegevuskavasse on koondatud järelevalvemeetmed ja uute digitaalsete vahendite kasutamine ning jõupingutused, mille eesmärk on edendada rändajate osalemist ühiskonnas, suurendada võimalusi ELi rahastamise saamiseks ja luua eri valitsemistasanditel mitut sidusrühma hõlmavad partnerlused. Olemasolevad vahendid hõlmavad [Euroopa rändefoorumit](#), [Euroopa integratsiooni veebisaiti](#), [Euroopa integratsioonivõrgustikku](#) ning hiljuti loodud eksperdirühma, mis kuulab rändajate seisukohti rände, varjupaiga ja integratsiooni küsimustes ning mis tuli [esimest korda](#) kokku 2020. aasta novembris ja on ka pärast seda regulaarselt kohtunud.

Spetsiaalsed rahastamisvahendid riikliku integratsioonipoliitika toetamiseks kuuluvad uues mitmeaastases finantsraamistikus (2021–2027) Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ([AMIF](#)) ja Euroopa Sotsiaalfondi ([ESF+](#)) alla.

3. Ebaseaduslik sisseränne

EL on ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks võtnud vastu mõned olulised õigusaktid.

- Nn inims mugeldajate vastase võitluse paketti kuuluvad nõukogu [direktiiv 2002/90/EÜ](#), milles sätestatakse ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamise süüteo ühine määratlus, ja [raamotsus 2002/946/JSK](#), milles nähakse ette karistused sellise tegevuse eest. Paketti täiendab nõukogu [direktiiv 2004/81/EÜ](#), milles nähakse ette elamisloa andmine sellistele inimkaubanduse ohvritele või ebaseaduslikult üle piiri toimetatud inimestele, kes teevad pädevate asutustega koostööd (inimkaubanduse kohta vt teabelehte õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades [4.2.6](#)). Mais 2015 võttis komisjon vastu [ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks \(2015–2020\)](#) ning komisjon viis tegevuskava järgides läbi õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi ([REFIT](#)) raames toimunud hindamise, mis käsitles kehtiva õigusraamistiku kohaldamist ja millele eelnes avalik konsultatsioon. Komisjon leidis, et antud hetkel ei olnud piisavalt tõendeid üksikisikute või organisatsioonide tegeliku ja korduva kohtu alla andmise kohta humanitaarabi osutamise eest, ja järeldas, et praeguses olukorras on rändajate ebaseaduslikku üle piiri toimetamist reguleeriv ELi õigusraamistik jätkuvalt vajalik. Parlamendi 5. juuli 2018. aasta [resolutsioonis](#) kutsutakse komisjoni üles koostama liikmesriikidele määratud suunised selle kohta, kuidas vältida humanitaarabi andmise kriminaliseerimist, ning 2018. aasta septembris korraldati sel teemal [kuulamine](#). Komisjon avaldas oma uue leppe osana [teatise](#), milles antakse suuniseid kaasaaitamise direktiivi tõlgendamiseks ja milles ta märkis, et merehädaliste päästmisega seotud juriidilise kohustuse täitmist ei või kriminaliseerida, kuid ei pidanud samas vajalikuks ka suuremaid jõupingutusi, jättes otsingu- ja päästetegevuse valitsusväliste organisatsioonide ja eralaevade hooleks. Pärast [avalikku konsultatsiooni](#) võttis komisjon 2021. aasta septembris vastu [ELi uuendatud tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks \(2021–2025\)](#). Euroopa Komisjon esitas 28. novembril 2023 [ettepaneku võtta vastu määrus](#), mis käsitleb politseikoostöö tõhustamist rändajate smugeldamise ja inimkaubanduse ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ning Europoli toetuse suurendamist selliste kuritegude ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks. Samuti esitas ta [ettepaneku võtta vastu direktiiv](#), milles sätestatakse ebaseaduslikule liitu sisenemisele, liidust läbisõidule ja liidus viibimisele kaasaaitamise ennetamise ja tõkestamise miinimumnormid ning millega asendatakse nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ ja nõukogu raamotsus 2002/946/JSK.
- [Tagasisaatmisdirektiiviga 2008/115/EÜ](#) kehtestatakse ELi ühtsed nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. Esimene rakendamisaruanne võeti vastu 2014. aasta märtsis. Euroopa Komisjon avaldas 2015. aasta septembris [ELi tagasisaatmisalase tegevuskava](#) ning seejärel võttis nõukogu 2015. aasta oktoobris vastu järeldused tagasisaatmispoliitika tuleviku kohta. Märtsis 2017 täiendas komisjon tegevuskava [teatisega](#) „Tõhusama tagasisaatmispoliitika kohta Euroopa Liidus – uuendatud tegevuskava“ ja [soovitusega](#) tagasisaatmise tõhususe suurendamise

kohta. Septembris 2017 avaldas komisjon ajakohastatud [tagasisaatmise käsiraamatu](#), milles antakse tööülesannete täitmisega seotud suuniseid riiklikele ametiasutustele, kes on pädevad täitma tagasisaatmisega seotud ülesandeid. Lisaks võtsid parlament ja nõukogu 2016. aastal vastu [määruse \(EL\) 2016/1953](#), mis käsitleb Euroopa reisidokumendi kehtestamist riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. Hiljuti uuendatud ja tugevdatud [Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet](#) (Frontex) abistab liikmesriike üha enam tagasisaatmisega seotud tegevuses. Septembris 2018 tegi komisjon ettepaneku tagasisaatmisdirektiivi uuesti sõnastamiseks, et kiirendada menetlusi ning luua muu hulgas selgemad menetlused ja reeglid kuritarvituste vältimiseks, liikmesriikide kehtestatavad tõhusad vabatahtliku tagasipöördumise programmid ja selgemad reeglid kinnipidamise kohta. [Parlamendi sihipärase mõjuhinna](#) leiti, et ettepanek tooks liikmesriikidele kinnipidamiste arvu suurenemise tõttu kaasa märkimisväärseid kulusid. Puudusid selged tõendid selle kohta, et ettepanekuga kaasneks tõhusam tagasisaatmine, kuid peeti tõenäoliseks, et see põhjustaks ebaseaduslike rändajate põhiõiguste rikkumisi. Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioonis [tagasisaatmisdirektiivi rakendamise](#) kohta rõhutati, et ELi tagasisaatmispoliitika tõhusust ei tule hinnata ainult tagasisaatmise määra alusel, vaid arvesse tuleb võtta ka põhiõiguste austamist ja menetluslike tagatiste järgimist. Raportöör (Tineke Strik, Verts/ALE) avaldas oma [raporti projekti](#) 21. veebruaril 2020. Töö [toimikuga](#) on käimas. Komisjon soovib uues leppes võtta kasutusele ELi ühise tagasisaatmissüsteemi, mis pakuks liikmesriikidele suuremat operatiivtuge. ELi tagasisaatmispoliitika korraldusliku poole eest peaks hea seisma Frontex ja selleks tuleks ametisse nimetada tagasisaatmiskoordinaator, keda toetab uus kõrgetasemeline tagasisaatmise võrgustik. 2022. aasta märtsis nimetati ametisse esimene ELi tagasisaatmiskoordinaator Mari Juritsch. Komisjon on avaldanud oma [vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia](#) (aprill 2021), poliitikadokumendi „[Tulemuslikuma tagasisaatmise tegevusstrateegia suunas](#)“ (jaanuar 2023) ning [soovituse](#) tagasisaatmisotsuste vastastikuse tunnustamise ja tagasisaatmise kiirendamise kohta (märts 2023).

- **Tööandjate karistuste direktiiviga 2009/52/EÜ** määratakse kindlaks karistused ja meetmed, mida liikmesriigid peavad kohaldama tööandjate suhtes, kes võtavad tööle ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke. Direktiivi esimene rakendamisaruanne esitati 22. mail 2014. Pärast uues leppes tehtud teadaannet võttis komisjon 2021. aasta septembris vastu [teatise direktiivi kohaldamise kohta](#), soovides tugevdada selle rakendamist ja kaitsta ühtlasi ebaseaduslike rändajate õigusi.
- Alates 2001. aastast on liikmesriigid vastastikku tunnustanud üksteise väljasaatmisotsuseid ([direktiiv 2001/40/EÜ](#)), mis tähendab, et ühe liikmesriigi otsust saata välja teises liikmesriigis viibiv kolmanda riigi kodanik tunnustatakse ja täidetakse.

Samal ajal peab EL läbirääkimisi ja sõlmib [tagasivõtulepinguid](#) päritolu- ja transiidiriikidega, et saata ebaseaduslikud rändajad tagasi ja teha koostööd võitluses inimkaubanduse vastu. Lepingute rakendamise jälgimise ülesanne on lepingutes antud tagasivõtmise ühiskomiteedele. Tagasivõtulepingud on seotud

ka viisalihtsustuslepingutega, mille eesmärk on pakkuda vajalikke stiimuleid tagasivõtulepingute läbirääkimisteks asjaomases kolmandas riigis, ilma et see suurendaks ebaseaduslikku rännet.

Komisjon on samuti sõlminud tagasisaatmist ja tagasivõtmist käsitlevaid mitteametlikke kokkuleppeid, mis on toonud kaasa Euroopa Parlamendi terava kriitika, kuna need ei allu parlamendi kontrollile, ning tõstasid ka aruandekohustuse ja läbipaistvusega seotud küsimusi.

Komisjon on esitanud ELi tegevuskavad [Vahemere keskosa](#) (november 2022), [Lääne-Balkani rändetee](#) (detsember 2022), [Vahemere lääneosa ja Atlandi ookeani rändetee](#) (juuni 2023) ning [Vahemere idaosa](#) rändetee (oktoober 2023) kohta.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on parlament täieõigusliku kaasseadusandjana aktiivselt osalenud nii ebaseadusliku kui ka seadusliku sisserände küsimusi käsitlevate uute õigusaktide vastuvõtmises.

Parlament on samuti vastu võtnud mitmeid rändega seotud omaalgatuslikke resolutsioone. Nende hulka kuuluvad Euroopa Parlamendi [12. aprilli 2016. aasta resolutsioon](#) olukorra kohta Vahemerel ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitlus, [20. mai 2021. aasta resolutsioon](#) seadusliku töörande uute viiside kohta ning [25. novembri 2021. aasta seadusandlik omaalgatuslik resolutsioon](#) soovitustega komisjonile seadusliku rände poliitika ja õiguse kohta.

Lisateave selle teema kohta:

- [ELi reageering rändele Euroopas;](#)
- [ELi varjupaigapoliitika.](#)

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
06/2024

4.2.4. VÄLISPIIRIDE HALDAMINE

ELi piirihalduspoliitika on pidanud kohanema märkimisväärsete muutustega, nagu enneolematult suure hulga pagulaste ja ebaseaduslike rändajate saabumisega, ning alates 2015. aasta keskpaigast on ELi välispiiride ja rändepoliitikas paljastunud hulgaliselt puudujääke ja lünki. ELi saabuvate segarändevoogude suurenemise ja COVID-19 pandeemiaga seotud probleemid ning teravnenud julgeolekuprobleemid on muutnud ELi välispiiride kaitse aktiivsemaks, millel on mõju ka liidu sisepiiridele.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 3 lõige 2.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 67 ja 77.

EESMÄRGID

Schengeni ala ehk ühtne ala, mille sisepiiridel piirikontrolli ei toimu, nõuab ka ühist välispiiride haldamise poliitikat. ELi lepingu artikli 3 lõikes 2 nõutakse „[välispiirikontrolliga] seotud asjakohaste meetmete“ rakendamist. Seetõttu on ELi eesmärk võtta seoses välispiiri kontrolliga kasutusele ühised nõuded ja järk-järgult kehtestada nende haldamiseks integreeritud süsteem.

SAAVUTUSED

Esimene samm ühise välispiiride haldamise poliitika suunas astuti 14. juunil 1985, kui Euroopa Majandusühenduse kümnest liikmesriigist viis kirjutasid Luksemburgi piiriküla Schengeni lähistel alla rahvusvahelisele lepingule – nn Schengeni lepingule –, mida viis aastat hiljem täiendati Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga^[1]. Schengeni *acquis*ga (nende kokkulepete ja õigusnormide koondnimetus) loodud piirideta ala ehk Schengeni ala koosneb praegu 27 Euroopa riigist^[2].

A. Schengeni välispiiride *acquis*

Praegune Schengeni välispiiride *acquis* tugineb Amsterdami lepinguga (1.1.3) ELi õiguskorda üle võetud algsele *acquis*'le. See sisaldab sätteid mitmesuguste meetmete kohta, mille võib üldisemalt jagada viide valdkonda:

1. Schengeni piirieskirjad

Schengeni piirieskirjad^[3] moodustavad välispiiride haldamise keskse samba. Eskirjades on sätestatud välispiiride ületamise reeglid ja sisepiiridel piirikontrolli

[1]Schengeni *acquis*: 19. juuni 1990. aasta konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT L 239, 22.9.2000, lk 19).

[2]Nende riikide hulka ei kuulu ELi liikmesriigid Küpros, Iirimaa, Bulgaaria ega Rumeenia. Samas kuulub Schengeni alasse neli ELi mittekuuluvat riiki: Island, Šveits, Norra ja Liechtenstein. Taani on loobunud ELi toimimise lepingu V jaotise kohaldamisest (protokoll nr 22), kuid osaleb valitsustevahelisel alusel.

[3]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrusega (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel (ELT L 74, 18.3.2017, lk 1).

ajutist taaskehtestamist reguleerivad tingimused. Need kohustavad liikmesriike süstemaatiliselt kontrollima asjaomastes andmebaasides kõiki isikuid, sealhulgas liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavaid isikuid (st ELi kodanikud ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmed), kui nad ületavad välispiiri. Kontrollimiseks kasutatavad andmebaasid hõlmavad muu hulgas Schengeni infosüsteemi (SIS) ning Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi. Need kohustused kehtivad kõigil välispiiridel (õhu-, mere- ja maismaapiir) nii riiki sisenemisel kui ka riigist lahkumisel. Schengeni hindamismehhanism (nõukogu määrus (EL) nr 1053/2013^[4]) jõustus 2014. aasta novembris ja sellega võeti kasutusele viis aastat kestev mitmeaastane hindamisprogramm kestusega kuni 31. detsember 2019. Mehhanismi eesmärk oli analüüsida kõiki Schengeni *acquis'* komponente, sealhulgas vaadata läbi ja hinnata seda, kuidas liikmesriigid teostavad kontrolli välispiiridel, samuti kõiki asjakohaseid õigusakte ja operatsioone. Mehhanismi puhul pööratakse erilist tähelepanu põhiõiguste austamisele. Hindamised võivad hõlmata ka välispiiride, viisapoliitika, (kriminaalasjades tehtava) politsei- ja õiguslase koostöö, SISi ja andmekaitsega seotud meetmeid.

2. Schengeni infosüsteem (SIS)

SIS on teabevahetussüsteem ja andmebaas, mis aitab tagada rahvusvahelist julgeolekut Schengeni alal, kus sisepiiridel puudub piirikontroll. See on ELi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala (4.2.1) kõige laiemalt kasutatav ja kõige tõhusam IT-süsteem. Ametiasutused kogu ELis kasutavad SISi tagaotsitavate või kadunud isikute või esemete kohta hoiatusteadete sisestamiseks või andmebaasis otsingute tegemiseks. Selles on rohkem kui 80 miljonit hoiatusteadet ja 2017. aastal tegid ametiasutused süsteemis üle 5 miljardi päringu, saades tänu teiste riikide sisestatud hoiatusteadetele rohkem kui 240 000 päringutabamust. SISi tugevdati hiljuti ajakohastatud reeglitega, milles käsitletakse süsteemi võimalikke lünki ja tehakse mitu olulist muudatust seoses infosüsteemi sisestatavate hoiatusteadete kategooriatega.

Pärast viimast, 2018. aasta reformi on SISi kohaldamisala nüüd kindlaks määratud kolmes õigusaktis ehk kolmes eri määruses (millega asendatakse SIS II):

- politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades^[5];
- piirikontroll^[6];
- ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine^[7].

Kõnealuse kolme määrusega lisatakse süsteemi sellised hoiatusteadete kategooriad, nagu hoiatusteadet tundmatute kahtluseluste või tagaotsitavate isikute kohta, ennetavad hoiatusteadet laste kohta, kelle puhul on oht, et vanem võib ta röövida,

[4]Nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1053/2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis'* kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee (ELT L 295, 6.11.2013, lk 27).

[5]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1862, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist politseikoostöös ja kriminaalasjades tehtavas õiguslases koostöös ning millega muudetakse nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse see kehtetuks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1986/2006 ning komisjoni otsus 2010/261/EL (ELT L 312, 7.12.2018, lk 56).

[6]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1861, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist piirikontrolli valdkonnas ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 1987/2006 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1987/2006 (ELT L 312, 7.12.2018, lk 14).

[7]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1860 Schengeni infosüsteemi kasutamise kohta ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks (ELT L 312, 7.12.2018, lk 1).

ja hoiatusteed ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike kohta tehtud tagasisaatmisotsuste kohta.

3. Sisejulgeolekufond: välispiiride ja viisade rahastamisvahend

Kõigil ELi liikmesriikidel ei ole välispiire ja piiriülesed liiklusvood ei avalda kõigile ühesugust mõju. Seetõttu eraldab EL vahendeid nende liikmesriikide kulude osaliseks katmiseks, kelle riigipiirid on ühtlasi ka ELi välispiirid. Rahastamisperioodil 2014–2020 eraldati sellele koormuse jagamise mehhanismile seitsmeks aastaks kokku 3,8 miljardit eurot. Fondi peamine eesmärk on aidata tagada liidus kõrge julgeoleku tase ning hõlbustada samal ajal seaduslikku reisimist. Selle fondi raames ellu viidavate programmide kasusaajateks võivad olla riigi- ja föderaalasutused, kohalikud avaliku sektori asutused, valitsusvälised organisatsioonid, humanitaarabiorganisatsioonid, era- ja avalik-õiguslikud ettevõtted ning haridus- ja teadusasutused.

4. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES)

Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES)^[8] on infosüsteem, mille eesmärk on kiirendada ja tugevdada ELi reisivate kolmandate riikide kodanike piirikontrolli. EES asendab passide käsitsi tembeldamise piiril elektroonilise registreerimisega andmebaasis.

EESi peamised eesmärgid on järgmised:

- vähendada piirikontrolliks kuluvat aega ning parandada piirikontrolli kvaliteeti, arvutades automaatselt välja iga reisija lubatud viibimisaja;
- tagada viibimisaja ületajate süstemaatiline ja usaldusväärne tuvastamine;
- suurendada sisejulgeolekut ja aidata tugevdada võitlust terrorismi vastu, võimaldades õiguskaitseasutustele juurdepääsu varasemate reiside andmetele.

Juurdepääs EESile antakse riiklikele õiguskaitseasutustele ja Europolile, kuid mitte varjupaigaasutustele. Teatavatel tingimustel nähakse ette ka võimalus edastada andmeid õiguskaitse või tagasisaatmise eesmärgil kolmandatele riikidele või EESis mitteosalevatele ELi liikmesriikidele. EESis registreeritakse Schengeni välispiiri ületamisel reisijate andmed (nimi, reisidokumendi liik, sõrmejäljed, visuaalne kujutis ning riiki sisenemise ja riigist väljumise kuupäev ja koht). Seda tehakse kõigi kolmandate riikide kodanike puhul olenemata sellest, kas neile kehtib viisanõue või nad on sellest vabastatud. Süsteemi kasutavad ka konsulaar- ja piirivalveasutused.

5. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex)

Euroopa piiri- ja rannikuvalve moodustavad Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) ja liikmesriikide ametiasutused^[9].

Euroopa piiri- ja rannikuvalve alustas tegevust 2016. aasta oktoobris. Selle [detsentraliseeritud asutuse](#) ülesanne on jälgida ELi välispiire ja koostöös liikmesriikidega tuvastada ELi välispiire ähvardavad võimalikud julgeolekuohud ja

[8]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta [määrus \(EL\) 2017/2226](#), millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeeluandmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määruseid (EÜ) nr 767/2008 ja (EL) nr 1077/2011 (ELT L 327, 9.12.2017, lk 20).

[9]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/1896](#), mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624 (ELT L 295, 14.11.2019, lk 1).

need kõrvaldada. Euroopa Parlament nõudis juba enne 2015. aastat korduvalt Frontexi rolli suurendamist, et tõhustada tema suutlikkust reageerida muutuvatele rändevoogudele. Näiteks oma [2. aprilli 2014. aasta resolutsioonis Stockholmi programmi vahehindamise kohta](#)^[10] nõudis parlament, et Schengeni välispiire valvaksid Euroopa piirivalvurid. Ka Euroopa Ülemkogu väljendas oma 2015. aasta oktoobri järeldustes toetust välispiiride integreeritud haldamissüsteemi järkjärgulisele kehtestamisele. Parlament nõudis, et ameti uued sekkumisvolitused võetaks kasutusele liikmesriikide otsusega nõukogus, mitte komisjoni otsusega, nagu algselt kavandatud. Määrusega laiendatakse Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti / Frontexi tegevuse ulatust nii, et see hõlmaks tõhustatud toetust liikmesriikidele rände haldamise, piiriülese kuritegevuse vastu võitlemise ning otsingu- ja päästeoperatsioonide valdkonnas. Sellega nähakse Frontexile ette suurem roll rändajate tagasisaatmisel nende päritoluriikidesse vastavalt liikmesriikide ametiasutuste otsustele. Erandolukorras võib nõukogu komisjoni ettepaneku alusel paluda ametil sekkuda ja liikmesriike abistada. Sellisteks juhtudeks on:

- liikmesriik ei täida (ettenähtud tähtaja jooksul) ameti haldusnõukogu siduvat otsust tegeleda haavatavustega oma piirihalduses; ning
- välispiiril esineb spetsiifiline ja ebaproportsionaalne surve, mis seab ohtu Schengeni ala toimimisele. Kui liikmesriik väljendab nõukogu otsusele abi osutada vastuseisu, võivad teised ELi liikmesriigid sisepiiridel ajutiselt uuesti piirikontrolli kehtestada.

2019. aasta novembris laiendati ameti volitusi ning omavahendeid ja pädevusi, et kaitsta välispiire, teostada tõhusamalt tagasisaatmisi ja teha koostööd kolmandate riikidega. Kõnealuse tugevdatud volitustega ameti kese on 10 000 täitevvolitustega piirivalveametnikust koosnev alaline korpus, kes toetab liikmesriike igal ajal. Samuti saab amet suuremad volitused tagasisaatmiseks ja hakkab tegema tihedamat koostööd ELi mittekuuluvate riikidega, sealhulgas riikidega, mis ei kuulu ELi lähinaabrute hulka. Euroopa piiri- ja rannikuvalve alaline korpus hakkas täies mahus tööle 2021. aastal ning saavutab oma täisvõimsuse – 10 000 piirivalvurit – aastaks 2024.

B. Muutused ELi välispiiride haldamises

Vahemerel viimastel aastatel hukkunud inimeste suure hulga ning pagulaste ja rändajate tohtu sissevoolu tõttu alates 2015. aasta septembrist on muutuste tempo kiirenenud.

Enne pagulaskriisi puhkemist olid üksnes kolm riiki otsustanud oma välispiiridele püstitada tarad, et takistada rändajate ja pagulaste pääsemist oma territooriumile: Hispaania (ehitustööd viidi lõpule 2005. aastal ja laiendustööd 2009. aastal), Kreeka (viidi lõpule 2012. aastal) ja Bulgaaria (vastusena Kreekale, viidi lõpule 2014. aastal). Minnes vastuollu Schengeni piirieskirjade artikli 14 lõikega 2, mille kohaselt „sisenemisest võib keelduda üksnes põhjendatud otsusega, milles märgitakse keeldumise täpsed põhjused“, **on järjest rohkem liikmesriike hakanud sammhaaval rajama piirimüüre või -tarasid**, eesmärgiga valimatult takistada rändajate ja pagulaste sisenemist oma riigi territooriumile. Schengeni välispiiridele tarade püstitamist puudutavate selgesõnaliste ELi reeglite puudumisel ja varjupaiganorme

[10] [Euroopa Parlamendi 2. aprilli 2014. aasta resolutsiooni \(Stockholmi programmi vahehindamise kohta\)](#) punkt 74 (ELT C 408, 30.11.2017, lk 8).

rikkudes on liikmesriigid rajanud tõkkeid ka piiridele kolmandate riikidega (eelkõige Valgevene, Maroko ja Venemaa), sealhulgas ühinemiseelsete kandidaatriikidega (Põhja-Makedoonia Vabariik, Serbia ja Türgi). Tarasid on rajatud ka Schengeni ala piires, näiteks Austria ja Sloveenia vahel, samas kui Hispaania meetmete suhtes Melillas on rakendatud Strasbourgis asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu kontrolli. Inimõigusorganisatsioonid^[11] on [dokumenteerinud](#) julmuse piirkondades, kuhu on ehitatud tarad.

Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni algatuse „Missing Migrants Project“ raames on alates 2014. aastast [registreeritud](#) Euroopasse suunduvatel rändeteekondadel enam kui 29 000 surmajuhtumit ja kadunuks jäämist.

1. ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)

2018. aasta septembris loodi Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS).

Selle keskse infosüsteemi eesmärk on koguda teavet ELi mittekuluvate riikide kodanike kohta, kes ei vaja Schengeni alale sisenemiseks viisat, ning tuvastada potentsiaalseid julgeoleku- või ebaseadusliku rände alaseid riske. Andmebaasis tehakse viisanõudest vabastatud reisijate eelkontrolle ning keeldutakse neile reisiloo andmisest, kui on põhjust arvata, et nad kujutavad endast ohtu. Andmebaas saab olema sarnane juba olemasolevatele süsteemidele, mida kasutatakse muu hulgas USAs (ESTA), Kanadas ja Austraalias.

ETIASest saadav kasu hõlmab väiksemaid viivitusi piiridel, suuremat sisejulgeolekut, ebaseadusliku rände tõhusamat ärahoidmist ja vähenenud ohtu rahvatervisele. Kuigi süsteem viib läbi eelkontrolle, langetavad lõpliku otsuse sisenemisloa andmise või sellest keeldumise kohta (isegi juhtudel, kui isikul on kehtiv reisiluba) piirikontrolle teostavad liikmesriikide piirivalveametnikud Schengeni piirieskirjade alusel. ETIASel on kolm peamist ülesannet:

- viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanike poolt enne ELi reisimist elektrooniliselt esitatud teabe kontrollimine;
- taotluste menetlemine, kontrollides nende andmeid muudes infosüsteemides (nagu SIS, VIS, Europoli andmebaas, Interpoli andmebaas, EES ning varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmete võrdlemise süsteem Eurodac);
- reisilubade väljastamine juhtudel, kui päringutabamusi ei saada või kui puuduvad asjaolud, mis eeldavad põhjalikumat analüüsi.

Reisiloo saamine peaks toimuma mõne minuti jooksul. Juunis 2017 otsustas nõukogu jagada ettepaneku kaheks eraldi õigusaktiks^[12], sest ettepaneku (Schengeni) õigusliku alusega ei olnud võimalik hõlmata Europoli määruse muudatusi. ETIASe töötab välja eu-LISA ja see alustab tegevust 2025. aastal.

[11][Helsingi Inimõiguste Sihtasutus](#).

[12]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. septembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1240](#), millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226 (ELT L 236, 19.9.2018, lk 1), ja 12. septembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1241](#), millega muudetakse määrust (EL) 2016/794 Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) loomise eesmärgil (ELT L 236, 19.9.2018, lk 72).

2. eu-LISA

2011. aastal loodud [eu-LISA](#) vastutab ELi kolme keskse infosüsteemi – SISI, VISi ja Eurodac^[13] – operatiivjuhtimise eest. Selle ülesanne on rakendada uut IT-struktuuri justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. 2019. aasta novembris vaadati läbi eu-LISA volitused ning suurendati ameti suutlikkust aidata kaasa piirihaldusele, õiguskaitsealasele koostööle ja rände haldamisele ELis.

3. ELi infosüsteemide koostalitlusvõime piiride valdkonnas

Euroopa Liit on arendanud julgeolekukoostöö ning välispiiride ja rände haldamise seisukohast olulise teabe kogumiseks, töötlemiseks ja jagamiseks suuremahulisi tsentraliseeritud IT-süsteeme (SIS, VIS, Eurodac, EES ja ETIAS). Alates 2019. aastast on need infosüsteemid ELi tasandil koostalitlusvõimelised, st võimelised vahetama ja jagama andmeid nii, et vajalik teave oleks alati ja igal pool asutustele kättesaadav. Koostalitlusvõime tähendab infotehnoloogiasüsteemide suutlikkust vahetada teavet ja teadmisi, et vältida nende süsteemide keerukusest ja killustatusest tulenevaid teabelünki^[14].

Kehtivad kaks määrust võimaldavad neil süsteemidel üksteist täiendada, aitavad hõlbustada isikute korrektset tuvastamist ning võidelda identiteedipettuste vastu. Nendega ei muudeta iga Euroopa infosüsteemi õiguslikus aluses sätestatud juurdepääsuõigusi, vaid luuakse:

- Euroopa otsinguportaal, milles pädevad asutused saavad teha otsinguid mitmes infosüsteemis korraga, kasutades nii biograafilisi kui ka biomeetrilisi andmeid;
- ühine biomeetrilise võrdlemise teenus, mis võimaldab teha biomeetriliste andmete (sõrmejäljed ja näokujutised) otsinguid eri süsteemides ja tulemusi võrrelda;
- ühine isikuandmete hoidla, mis sisaldab praegu mitmes erinevas ELi infosüsteemis säilitatavaid kolmandate riikide kodanike biograafilisi ja biomeetrilisi andmeid;
- mitme identiteedi detektor, mis kontrollib, kas otsingus sisalduvad biograafilised identiteediandmed esinevad ka muudes süsteemides, et aidata tuvastada samade biomeetriliste andmetega seotud mitut identiteeti.

4. 2020. aasta COVID-19 pandeemia

Alates 2020. aasta märtsi algusest inimeste rahvusvahelisele ja ELi-sisesele liikumisele kehtestatud piirangud muutusid üheks kõige nähtavamaks poliitiliseks reageeringuks koroonaviiruse pandeemiale. Mitu ELi liikmesriiki pani rahvusvahelise reisijateveo seisma, millele järgnesid täiendavad ELi rahvusvahelised reisipiirangud, mis hõlmasid

[13]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1726](#), mis käsitleb Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Ametit (eu-LISA) ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1987/2006 ja nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1077/2011 (ELT L 295, 21.11.2018, lk 99).

[14]Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/817](#), millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik piiride ja viisade valdkonnas ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2016/399, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240, (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1861 ning nõukogu otsuseid 2004/512/EÜ ja 2008/633/JSK (ELT L 135, 22.5.2019, lk 27) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/818](#), millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskooostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas ning muudetakse määrusi (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1862 ja (EL) 2019/816 (ELT L 135, 22.5.2019, lk 85).

ELi välispiiride osalist sulgemist, kolmandatest riikidest ELi sisenemise piiramist^[15] ning isikute liikumise piiranguid ELis^[16]. Paljudel juhtudel oli see meelevaldne, ebatõhus ja diskrimineeriv ning vastuolus eraelu puutumatus ja varjupaika käsitlevate õigusaktidega, nagu nähtub Euroopa Parlamendi tellitud [uuringutest](#)^[17].

5. Ukraina kriis

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse 2022. aasta veebruaris on juba rohkem kui 6 miljonit inimest olnud sunnitud varjupaika otsima, peamiselt naaberriikides^[18]. Euroopa Liit otsustas anda Ukrainast saabuvatele inimestele kogu ELi hõlmava ajutise kaitse^[19]. [ELi ajutise kaitse direktiiv](#)^[20] võimaldab ELi liikmesriikidel kiiresti tegutseda, et pakkuda viivitamatut kaitset vajavatele inimestele kaitset ja õigusi.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Varem on Euroopa Parlamendis välispiiride haldamise poliitika väljatöötamisele mitmeti reageeritud. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve ja Frontexi ning teiste asjaomaste liidu ametite tugevam korralduslik roll on leidnud parlamendis laialdast toetust ning sageli on nõutud ametite rolli jätkuvat suurendamist, võttes arvesse asjaolu, et EL on hädas Vahemere rändekriisiga. Kuigi parlamendi hinnang Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti arengule on üldjoontes olnud positiivne, on seisukoht e-piiride küsimuses olnud palju ettevaatlikum. Parlamendi reageeringus komisjoni 2013. aasta ettepanekule väljendati kahtlust välispiiride jaoks kavandatava tehnoloogiliste vahendite tohutu ulatuse ja isikuandmete masstöötlemise suhtes. Lisaks on parlamendis küsimusi tekitanud e-piiride tehnoloogia eeldatavad kulud võrreldes sellest saadava kasuga. Oma [12. septembri 2013. aasta resolutsioonis ELi sisejulgeoleku strateegia rakendamise teise aruande kohta](#) teatas parlament, et „uute IT-süsteemide võimalikku arendamist rände ja piirihalduse valdkonnas, näiteks arukate piiride algatusi, tuleks hoolikalt analüüsida eelkõige vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest lähtuvalt“. Resolutsiooni järelmeetmena esitas parlament [2015. aasta septembris suuliselt vastatava küsimuse komisjonile ja nõukogule](#) sooviga saada teada nende seisukohta seoses õiguskaitseasutuste juurdepääsuga süsteemile ning nende arvamust selle kohta, kui oluline on Euroopa Liidu Kohtu 2014. aasta aprillis tehtud otsus andmete säilitamise direktiivi kohta (vt [4.2.8](#)). Oma resolutsioonis Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta^[21] kutsus Euroopa Parlament liikmesriike, sealhulgas neid, kellel ei ole välismaismaapiire, üles tagama kõrgel tasemel kontrolli oma välispiiridel, eraldades personali, varustuse ja eksperditeadmiste kaudu piisavalt

[15]Vt Euroopa Ülemkogu liikmete 26. märtsil 2020. aastal Brüsselis tehtud ühisavaldust.

[16]Tell Cremades, M., „Studies with a Covid 19 angle“ (Uuringud COVID-19 vaatenurgast), Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, juuni 2021.

[17]Carrera S. jt, „In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU“ (COVID-19 nimel: piirikontroll Schengeni ala sisepiiridel ja reisipiirangud ELis), Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, september 2020.

[18]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[19]Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse.

[20]Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12).

[21][Euroopa Parlamendi 30. mai 2018. aasta resolutsioon](#) Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta (ELT C 76, 9.3.2020, lk 106).

vahendeid, kehtestades vajaliku juhtimise ja kontrolli, et tagada ohutud, korrakohased ja sujuvad piiriületused.

Samuti on parlament nõudnud, et kõigi selle valdkonna meetmete puhul võetaks nõuetekohaselt arvesse ELi piiri- ja varjupaigaküsimusi käsitlevat õigustikku ning ELi põhiõiguste hartat. Seega on parlament juba mõnda aega nõudnud usaldusväärseid ja õiglasid menetlusi ning terviklikku ELi tasandi rändekäsitust^[22]. Parlament osaleb aktiivselt Schengeni acquis' kohaldamise ja järgimise järelevalves. Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni Schengeni kontrolli töörühm teeb hindamis- ja järelevalveprotsessi asjakohastes etappides, nagu lõplik hindamisaruanne, vastuvõetud soovitused ja tegevuskava, koostööd Euroopa Komisjoni ja nõukoguga.

COVID-19 pandeemiaga seoses võttis Euroopa Parlament [2020. aasta juunis vastu resolutsiooni](#) olukorra kohta Schengeni alal pärast COVID-19 puhangut, milles ta taunis asjaolu, et parlament on jäetud teadmatusse. Parlament tuletas meelde, et kõigi mittehädavajalike reiside suhtes kolmandatest riikidest Schengeni alale kehtestatavad ajutised reisipiirangud ja kõik välispiiril riiki sisenemise keelamist käsitlevad otsused peavad olema kooskõlas Schengeni piirieskirjade sätetega^[23]. Parlamendi tellitud uuringus rõhutati, et pandeemia reageerimiseks kehtestatud piirangud muutusid pidevalt ja kiiresti, mis tõid üksikisikute jaoks kaasa suure õiguskindlusetuse ning negatiivsed tagajärjed ELi õigustele ja vabadustele^[24]. Teises hiljutises uuringus osutati sellele, et liikmesriigid kasutavad laialdaselt biomeetrilist tehisintellekti tehnoloogiat rändajate ulatuslikuks jälgimiseks^[25].

Euroopa Parlament pidas oma [1. märtsi 2022. aasta resolutsioonis](#) kiiduväärseks ajutise kaitse direktiivi esmakordset aktiveerimist pärast selle jõustumist 2001. aastal^[26]. 9. märtsil 2022 [nõudis](#) parlament, et EL võtaks kasutusele nõuetekohase rändesüsteemi, mille kaudu jagatakse vastutust pagulaste eest. 4. aprillil 2023 võttis parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon (LIBE) vastu [raporti](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb kriisilukordi rände ja varjupaiga valdkonnas, ning võttis 14. aprillil 2023 vastu [raporti](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kolmandate riikide kodanike taustakontroll välispiiridel, ning [raporti](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust.

Euroopa Parlament [arutas](#) ja [võttis 10. aprillil 2024 vastu](#) kümme seadusandlikku teksti Euroopa rände- ja varjupaigapoliitika reformimiseks. Euroopa Parlament [võttis 24. aprillil 2024 vastu](#) oma seisukoha Schengeni piirieskirjade muutmise kohta,

[22]Euroopa Parlamendi [12. aprilli 2016. aasta resolutsioon](#) olukorra kohta Vahemerele ja vajaduse kohta töötada välja ELi terviklik rändekäsitlus (ELT C 58, 15.2.2018, lk 9).

[23]Euroopa Parlamendi 19. juuni 2020. aasta resolutsioon olukorra kohta Schengeni alal pärast COVID-19 puhangut (ELT C 362, 8.9.2021, p. 77).

[24]Carrera S., Chun Luk, N., „In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU“ (COVID-19 nimel: piirikontroll Schengeni ala sisepiiridel ja reisipiirangud ELis), Euroopa Parlamendi sise poliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, september 2020.

[25]Wendehorst, C., Duller, Y., „Biometric Recognition and Behavioural Detection“ (Biomeetriline tuvastamine ja käitumisseire), Euroopa Parlamendi sise poliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, august 2021.

[26]Euroopa Parlamendi 1. märtsi 2022. aasta resolutsioon Ukraina vastu suunatud Venemaa agressiooni kohta (ELT C 125, 18.3.2022, lk 2).

et suurendada Schengeni ala vastupanuvõimet tõsistele ohtudele ja kohandada Schengeni eeskirju muutuvate probleemidega.

Vt Euroopa Parlamendi [veebilehte](#) Schengeni kohta.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski

05/2024

4.2.5. ÕIGUSKOOSTÖÖ TSIVIILASJADES

Kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba piiriülene liikumine kasvab pidevalt. Euroopa Liit arendab piiriülese mõjuga tsiviilõiguse asjades õiguskoostööd ja loob nii seoseid eri õigussüsteemide vahel. Peamine eesmärk on tagada õiguskindlus ning õiguskaitse lihtne ja tulemuslik kättesaadavus. Selleks on vaja kohtualluvuse hõlpsat tuvastamist, kohaldatava õiguse selget väljatoomist ning kiireid ja tõhusaid tunnustamis- ja täitemenetlusi.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi toimimise lepingu artikkel 81; aluslepingutele lisatud protokollid nr 21 ja 22.

EESMÄRGID

Euroopa õigusruumis ei tohiks kedagi takistada ega heidutada oma õigusi kasutamast. Liikmesriikide õigus- ja haldussüsteemide ühildamatus ja keerukus ei tohiks saada takistuseks. Selle tundliku valdkonna õigusaktides käsitletakse klassikalist tsiviilõigust, mis hõlmab mitmesuguseid teemasid alates perekonnaõigusest ja lepinguõigusest kuni müügiõiguseni. Samuti käsitletakse nendes tsiviilmenetlusõigust, mis alles hiljuti kuulus liikmesriikide ainupädevusse. Euroopa Liidus kuulub eraõigusliku lepinguõiguse normide valdkond ELi tsiviilõiguse alla, kuid see on tihedalt seotud ka kaupade ja teenuste vaba liikumisega, mistõttu reguleeritakse seda ühtset turgu käsitlevate aluslepingu sätetega ([2.1.7](#)).

Rahvusvahelise eraõiguse eesmärk on tegeleda kõigi eraisikute vaheliste suhetega seotud küsimuste piiriüleste aspektidega. Näiteks kuuluvad selle alla perekonnaõigus, asjaõigus ja lepinguõigus. Perekonnaõigusega seotud meetmed, millel on piiriülene toime, peab nõukogu vastu võtma ühehäälselt (ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 3 teine lõik). Peamiselt soodustatakse piiriülese õiguskaitse kättesaadavust vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamisega, mis tugineb liikmesriikide vastastikusele usaldusele, ja vahetu õiguskoostööga riikide kohtute vahel.

Rahvusvaheline eraõigus mõjutab otseselt ELi õiguskorda. Näiteks juhindutakse kolmandate riikide ja liikmesriikide vahelistes tsiviilasju puudutavates suhetes mitmepoolsete Haagi konventsioonide raamistikust. EL on [Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi](#) liige alates 3. aprillist 2007. Haagi konverents on ülemaailmne valitsustevaheline organisatsioon, mille eesmärk on järkjärguliselt ühtlustada rahvusvahelise eraõiguse norme. Selleks töötab konverents välja ja haldab mitmepoolseid juriidilisi dokumente, mis muutuvad sellega ühinenud riikides õiguslikult siduvaks. Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsil on 91 liiget (90 riiki ja Euroopa Liit). See võtab vastu konventsioone, mis käsitlevad selliseid tsiviilõiguslikke küsimusi nagu dokumentide kätteandmine, tõendite kogumine välismaal, õiguskaitse kättesaadavus, rahvusvaheline lapsereöv, rahvusvaheline lapsendamine, testamentaarsete korralduste vormiga seotud õigusaktide konfliktid, ülalpidamiskohustused, abielulahutuste tunnustamine ja välisriigi avalike dokumentide legaliseerimise nõude tühistamine.

EL tahab tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö meetmetega saavutada eelkõige järgmised eesmärgid:

- tagada kodanikele kõrgel tasemel õiguskindlus piiriülestes suhetes, mida reguleeritakse tsiviilõigusega;
- tagada kodanikele piiriüleste vaidluste lahendamiseks tsiviilõigusliku kaitse lihtne ja tõhus kättesaadavus;
- lihtsustada tsiviilkohtute vahelise piiriülese koostöö vahendeid;
- toetada kohtunike ja kohtutöötajate koolitust.

Kõik ettevalmistatavad õigusaktid tuleb edastada liikmesriikide parlamentidele (ELi lepingu artikkel 12). Lisaks on liikmesriikide parlamentidel õigus esitada vastuväiteid otsuste kohta, mis puudutavad teatavaid perekonnaõiguse piiriülese toimega aspekte. Selliseid otsuseid saab seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võtta üksnes juhul, kui ühegi liikmesriigi parlament ei väljenda vastuseisu (ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 3 kolmas lõik).

SAAVUTUSED

A. Esmase õiguse areng tsiviilasju käsitlevas õiguskoostöös

Asutamislepingu vastuvõtmise ajal ei kuulunud tsiviilasjades õiguskoostöö tegemine Euroopa Ühenduse eesmärkide hulka. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 220 nähti siiski ette, et liikmesriikidel tuleb tagada „kohtu- ja vahekohtuotsuste vastastikuse tunnustamise ja täitmise formaalsuste“ lihtsustamine. Maastrichti lepinguga (1.1.3) lisati tsiviilasjades tehtav õiguskoostöö valitsustevahelise koostööna justiits- ja siseküsimustes ametlikult ELi tegevusvaldkondade hulka. Amsterdami lepinguga toodi tsiviilasjades tehtav õiguskoostöö ühenduse tasandile. See viidi Euroopa Liidu lepingust üle Euroopa Ühenduse asutamislepingusse, kuid selle suhtes ei kohaldatud ühenduse meetodit. Nice'i leping (1.1.4) võimaldas võtta tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö jaoks meetmeid seadusandliku kaasotsustamismenetluse kaudu (välja arvatud perekonnaõigus).

Euroopa õigusruumi ülesehitamisele pandi alus 1999. aasta oktoobris Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Olles tunnistanud, et Tampere programmi rakendamine on olnud ebapiisav, käivitati 2004. aasta novembris Haagis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel uus tegevuskava aastateks 2005–2010. Haagi programmis rõhutati vajadust jätkata vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamist ning laiendada seda uutele valdkondadele, näiteks abieluvara, pärimine ja testamendid. Haagi programmile järgnes Stockholmi programm. See on tegevuskava vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala edasise arengu kohta viieks aastaks ajavahemikus 2010–2014.

Pärast Lissaboni lepingu (1.1.5) jõustumist kohaldatakse kõikide tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö meetmete suhtes seadusandlikku tavamenetlust. Perekonnaõiguse puhul kasutatakse samas endiselt seadusandlikku erimenetlust, mille puhul teeb nõukogu ühehäälselt otsuse pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist.

Tuleks märkida, et Taanil ja Iirimaa on aluslepingutele lisatud protokollide nr 21 ja 22 kohaselt loobumisõigus ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise (vabadusel,

turvalisusel ja õigusel rajanev ala) suhtes. Irimaal on selle valdkonna õigusaktide suhtes paindlik loobumisõigus, mis võimaldab riigil juhtumipõhiselt otsustada, kas õigusakte ja seadusandlikke algatusi kohaldada või sellest loobuda (aluslepingutele lisatud protokoll nr 21). Taani loobumisõigus on aga täielik: riik ei osale vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitikameetmetes üldse. Lissaboni lepingu läbirääkimiste käigus anti Taanile võimalus muuta oma loobumisõigus paindlikuks, tuginedes Irimaa loobumisklauslile (protokoll nr 22). Selle võimaluse kasutamise kohta korraldati 3. detsembril 2015. aastal rahvahääletus ([4.2.1](#)), millel 53% valijatest hääletas võimaluse vastu.

B. Peamised vastuvõetud õigusaktid

1. Kohtualluvuse määramine ning kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste tunnustamine ja täitmine

Selle valdkonna põhiline õigusakt on [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2012. aasta määrus \(EL\) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades \(uuesti sõnastatud\)](#), tuntud ka kui Brüsseli Ia määrus. Kohtuotsuste tunnustamine ja täitmine tsiviil- ja kaubandusajades oli Euroopa ühendustes algselt tagatud 1968. aasta Brüsseli konventsiooniga, mille olid allkirjastanud kõik kuus liikmesriiki. Brüsseli I määruse eesmärk on ühtlustada ELis kohtualluvuse konflikte käsitlevad normid ning lihtsustada ja kiirendada kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist tsiviil- ja kaubandusajades. 2002. aastal asendati sellega 1968. aasta Brüsseli konventsioon ja 2012. aastal sõnastati määrus uuesti. Seda täiendab [nõukogu 27. novembri 2003. aasta määrus \(EÜ\) nr 2201/2003, mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega](#) (Brüsseli IIa määrus).

Kuna Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) liikmesriikidel ei olnud võimalik 1968. aasta Brüsseli konventsiooni allkirjastada, aga Euroopa ühenduste tunnustamiskorda taheti laiendada ka EFTA-le, sõlmiti 1988. aastal uus leping – Lugano konventsioon. Selle allkirjastasid Euroopa ühenduste tolleaegsed 12 liikmesriiki ja EFTA tolleaegsed kuus liikmesriiki (Austria, Soome, Island, Norra, Rootsi ja Šveits). Nüüdseks on see täielikult asendatud 2007. aasta versiooniga, st [tsiviil- ja kaubandusajade kohtualluvuse ning neid käsitlevate kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise konventsiooniga](#) (uus Lugano konventsioon), mille sõlmisid EL, Taani (iseseisvalt) ja ülejäänud neljast EFTA liikmesriigist kolm (Šveits, Norra ja Island). Liechtenstein, st ainuke riik, kes liitus EFTAg pärast 1988. aastat, ei ole konventsiooni allkirjastanud. Kuna Ühendkuningriik ei olnud pärast Brexitit enam uue Lugano konventsiooni osaline, esitas riik 2. aprillil 2020. aastal väljaastumislepingu artikli 127 kohaselt konventsiooniga taasühinemise taotluse. Konventsiooni artikli 70 ja artikli 72 lõike 3 kohaselt on selleks vaja konventsiooniosaliste ühehäälselt nõusolekut, mis ka saadi. [Euroopa Kohtu nn Lugano arvamuse \(2006. aasta arvamus 1/03\)](#) kohaselt kuulub aga igasugune selline ühinemine täielikult ELi ainupädevusse ja sellest tulenevalt peaks Ühendkuningriigi taasühinemise taotluse üle otsustama EL. Euroopa Komisjon keeldus oma [hinnangus Ühendkuningriigi taotlusele ühineda 2007. aasta Lugano konventsiooniga](#) taotluse rahuldamisest põhjusel, et Lugano konventsioon on ette nähtud riikidele, kes on oma regulatsioonidega ELile jõuliselt lähenenud. Komisjoni arvates tuleks ELi ja sellele vähem lähenenud ELi-väliste riikide suhete puhul kasutada Haagi konventsiooni. Seetõttu võib Haagi konventsioon (st [2. juuli 2019. aasta](#)

[konventsioon tsiviil- ja kaubandusajades tehtud välisriigi kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta \(nn kohtuotsuste konventsioon\)](#)) olla ELi ja Ühendkuningriigi tulevase tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö jaoks parem raamistik.

Suurema liikuvuse tulemusena tekivad peresidemed eri kodakondsusega inimeste vahel. Paaridel, mille moodustavad eri kodakondsusega inimesed, on vaja teada, kuidas oma lastele nime panna, ning lahutatutel peab olema võimalik alustada uut elu teises riigis, ilma et neil kaoks kontakt oma lastega. [Rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslike küsimusi käsitlev Haagi konventsioon](#), mis reguleerib nende laste olukorda, kelle üks vanematest röövib, ja milles osaleb 2022. aasta novembri seisuga 103 riiki, sh kõik ELi liikmesriigid, põhineb väga lihtsal eesmärgil: tagastada röövitud laps kiiresti. Lisaks sõnastati 2019. aastal uuesti endine Brüsseli Ila määrus, mille nimetus on nüüd ka [Brüssel II-ter](#). Muudetud määruse peaeesmärk on täiustada õigusnorme, millega kaitstakse lapsi vanemlikku vastutust käsitlevates piiriülestes vaidlustes, mis puudutavad hooldus- ja suhtlusõigust ning lapseröövi. Selles austatakse täielikult Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, eelkõige õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, õigust era- ja perekonnaelu austamisele ning lapse õigusi.

Selleks et hõlbustada ülalpidamiskohustuste täitmise nõudmist rahvusvahelisel tasandil, võttis nõukogu 2008. aasta detsembris vastu [määruse \(EÜ\) nr 4/2009](#). Määrusega koondatakse ühte õigusakti ühtsed normid kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, otsuste tunnustamise ja täitmise ning riigiasutuste vahelise koostöö kohta. Piiriüleste maksejõuetusmenetluste tõhususe ja tulemuslikkuse parandamiseks on [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määruses \(EL\) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta](#) kehtestatud ühtsed normid kohtualluvuse, otsuste tunnustamise ja kohaldatava õiguse kohta selles valdkonnas. Selleks et kaotada vaidlustamata nõuete puhul välisriigi kohtuotsuste täidetavaks tunnistamine, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu [määruse \(EÜ\) nr 805/2004, millega luuakse Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta](#). [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega \(EL\) nr 650/2012](#), mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist, püütakse kaotada takistused, millega kodanikud puutuvad kokku oma õiguste kasutamisel rahvusvahelistes pärimisasjades. Protsessi hõlbustab Euroopa e-õiguskeskkonna portaal, mis võimaldab inimestel täita ja luua veebis vormi V ([Euroopa pärimistunnistus](#)). Kuna Taani ja Iirimaa kasutavad loobumisklauslit, reguleeritakse nende kahe liikmesriigi ametiasutuste hallatavaid piiriüleseid pärimismenetlusi nende siseriiklike eeskirjadega.

Abielu ja registreeritud kooselu eripärast tulenevate erinevate õiguslike tagajärgede tõttu esitas komisjon 2011. aastal kaks eraldiseisvat määruse ettepanekut (üks abielupaaride ja teine registreeritud kooselu partnerite kohta), millega määratakse kindlaks eri kodakondsusega paaride varasuhted. Ettepanekutes käsitletakse kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist abieluvararežiime käsitlevates asjades.

2. Kollisiooninormide ühtlustamine

Selleks et käsitleda kõige olulisemaid küsimusi rahvusvahelise eraõiguse valdkonnas, on ELi tasandil vastu võetud mitu õigusakti (Brüsseli ja Rooma määrused). Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 17. juunil 2008 vastu [määruse \(EÜ\) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta \(Rooma I määrus\)](#). 2007. aasta 11. juulil vastu võetud [määrus \(EÜ\) nr 864/2007 lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta \(Rooma II määrus\)](#) võimaldas kehtestada ühtsed normid õigusaktide konfliktide tsiviil- ja kaubandusajadega seotud lepinguvälistes võlasuhetes. Määruse eesmärk on suurendada õiguskindlust ja muuta kohtuvaidluste tulemused prognoositavamaks. Ülalpidamiskohustust käsitlevad kollisiooninormid on kehtestatud nõukogu määruses (EÜ) nr 4/2009 (vt eespool). Abielulahutusele ja lahuselule kohaldatava õiguse valdkonnas võttis nõukogu 2010. aasta detsembris vastu [määruse \(EL\) nr 1259/2010 \(tõhustatud koostöö rakendamise kohta abielulahutuse ja lahusele suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas\)](#), millega loodi abielulahutust ja lahusele käsitlev selge ja terviklik õigusraamistik. Määrusega (EL) nr 650/2012 määratakse muu hulgas kindlaks rahvusvahelistes pärimisasjades kohaldatav õigus.

3. Õiguskaitse kättesaadavuse parandamine

Selleks et [piiriüleste vaidluste korral õiguskaitse kättesaadavust parandada, võttis nõukogu vastu direktiivi 2002/8/EÜ](#), millega kehtestati sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad. Direktiivi eesmärk on tagada piiriüleste vaidluste korral nõuetekohane õigusabi inimestele, kellel puuduvad selleks piisavad vahendid. Selleks et hõlbustada ja tõhustada õiguskaitse kättesaadavust Euroopa kodanikele ja ettevõtjatele, on Euroopa Liit kehtestanud ühised menetlusnormid, mis aitavad lihtsustada ja kiirendada piiriüleste vaidluste lahendamist väikeste nõuete korral ja vaidlustamata rahaliste nõuete piiriülest sissenõudmist kogu Euroopa Liidus. Need on sätestatud [määruses \(EÜ\) nr 861/2007, millega luuakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus](#), ja [määruses \(EÜ\) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus](#). Need menetlused täiendavad siseriikliku õigusega kehtestatud menetlusi ja on vabatahtlikud. [Direktiivis 2008/52/EÜ](#) sätestatakse ühised normid vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades, et suurendada õiguskindlust ja soodustada nii selle meetodi kasutamist vaidluste lahendamiseks.

4. Riikide tsiviilkohtute piiriülese koostöö vahendid

ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 2 punktide a ja c kohaselt kuulub Euroopa Parlamendi ja nõukogu pädevusse ka selliste meetmete võtmine, mille eesmärk on tagada kohtuotsuste vastastikune tunnustamine ja täitmine ning liikmesriigis kohaldatavate rahvusvahelise eraõiguse normide ja kohtualluvust reguleerivate normide kokkusobivus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2020. aasta [määruse \(EL\) 2020/1784 \(mis käsitleb kohtu- ja kohtuväliste dokumentide liikmesriikides kättetoimetamist tsiviil- ja kaubandusajades \(dokumentide kättetoimetamine\) \(uuesti sõnastatud\)\)](#) eesmärk on lihtsustada ning kiirendada kohtu- ja kohtuväliste dokumentide edastamist liikmesriikide vahel ning parandada sellega kohtumenetluse tõhusust ja kiirust. Selleks et hõlbustada ja kiirendada eri

liikmesriikide kohtute koostööd tsiviil- ja kaubandusajades tõendite kogumisel, võttis nõukogu vastu [määruse \(EL\) 2020/1783, mis käsitleb liikmesriikide kohtute vahelist koostööd tõendite kogumisel tsiviil- ja kaubandusajades](#). Liikmesriikide vahel tehtava õiguskoostöö parandamiseks, lihtsustamiseks ja kiirendamiseks ning selleks, et soodustada õiguskaitse kättesaadavust piiriülestes vaidlustes osalevate kodanike jaoks, loodi [nõukogu 28. mai 2001. aasta otsusega 2001/470/EÜ tsiviil- ja kaubandusajades käsitleva Euroopa kohtute võrk \(praegune Euroopa õigusalase koostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades\)](#). Võrgustiku moodustavad liikmesriikide määratud kontaktpunktid, ELi dokumentidega ette nähtud keskasutused, sidekohtunikud ja kõik muud asutused, kellel on riikide osalejate (kohtud, keskasutused) õiguskoostööga seotud kohustusi. Otsust 2001/470/EÜ muudeti 18. juuni 2009. aasta otsusega nr 568/2009/EÜ, et tõhustada ja tugevdada tsiviil- ja kaubandusajades käsitleva Euroopa õigusalase koostöö võrgustiku rolli. Oluline muudatus on see, et otsusega võimaldati võrgustikuga liituda ka kutseorganisatsioonidel, kes esindavad õigusala töötajaid, eriti juriste, õigusnõunikke, vandeadvokaate, notareid ja kohtutäitureid.

Tsiviilasjades tehtavat õiguskoostööd aitab lihtsustada ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ulatuslikum kasutamine õigusemõistmises. Selleks alustati 2007. aasta juunis projekti, mis tõi kaasa Euroopa e-õiguskeskkonna strateegia väljatöötamise. E-õiguskeskkond hõlmab järgmisi vahendeid: [Euroopa e-õiguskeskkonna portaal](#), mille eesmärk on muuta õiguskaitse Euroopa kodanikele ja ettevõtjatele kättesaadavamaks; karistusregistrite ühendamine Euroopa tasandil; kohtumenetlustes videokonverentside, uuenduslike tõlkevahendite, nagu masintõlke, dünaamiliste elektrooniliste vormide ning õigustõlkijate ja -tõlkide Euroopa andmebaasi tõhusam kasutamine. Igal aastal koostab komisjon [ELi õigusemõistmise tulemustabeli](#), mille eesmärk on aidata ELil ja liikmesriikidel saavutada tõhusam õiguskaitse. See on teabevahend, milles esitatakse objektiivsed, usaldusväärsed ja võrreldavad andmed kõigi liikmesriikide õigussüsteemide kvaliteedi, sõltumatuse ja tõhususe kohta. Sellised andmed toetavad olulisel määral liikmesriikide õigussüsteemide reformimist.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, välja arvatud perekonnaõigus, mille puhul nõukogu teeb ühehäälse otsuse ja Euroopa Parlamendiga üksnes konsulteeritakse. Euroopa Parlament on aktiivselt osalenud eespool nimetatud õigusaktide sisulises koostamises. Parlamendi sõnul on selleks, et kodanikud saaksid igati kasutada neile aluslepingutega antud õigusi, vajalik tõeline Euroopa õiguskultuur. Selle üks olulisemaid aspekte on koolitus, eriti õigusvaldkonnas. 2013. aasta juunis võttis parlament vastu [resolutsiooni õiguskaitse kättesaadavuse parandamise kohta: õigusabi piiriülestes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes](#).

Kohtualluvuse, kohaldatava õiguse ning eri kodakondsusega inimestest moodustunud paaride varasuhete (mis hõlmavad nii abieluvararežiimi kui ka registreeritud kooselust tulenevaid varalisi tagajärgi) küsimustes tehtud otsuste tunnustamise ja täitmise valdkonnas andis Euroopa Parlament kõnealusele kahele õigusaktile 2013. aastal oma nõusoleku, kuid need jäid nõukogus aastateks blokeerituks. Selleks et õigusaktide

eelnõudega ikkagi edasi liikuda, leppis 23 liikmesriiki kokku tõhustatud koostöös (ELi lepingu artikkel 20). 2016. aasta alguses koostas komisjon uued õigusaktide ettepanekud, mille sisu põhines Euroopa Parlamendi hääletusel ja varem saavutatud kompromissidel. [Nõukogu määrus \(EL\) 2016/1103, millega rakendatakse tõhustatud koostööd kohtualluvuse, kohaldatava õiguse ning otsuste tunnustamise ja täitmise valdkonnas abieluvararežiime käsitlevates asjades](#), võeti lõpuks vastu 24. juunil 2016.

Mis puudutab Euroopa Liidus läbiviidavaid tsiviilkohtumenetlusi, võttis parlament 4. juulil 2017 vastu [resolutsiooni soovustega komisjonile tsiviilkohtumenetluse ühiste miinimumnõuete kohta Euroopa Liidus](#). Parlament kutsus selles komisjoni ELi toimimise lepingu artikli 225 kohaselt üles esitama 30. juuniks 2018 ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 2 alusel ettepaneku võtta vastu seadusandlik akt tsiviilkohtumenetluse ühiste miinimumnõuete kohta. Parlamendi resolutsioonile lisati ELi direktiivi kavandatud tekst, milles nähakse ette miinimumnõuded tsiviilkohtumenetluse alustamisele, läbiviimisele ja lõpetamisele liikmesriikide kohtutes. Eesmärk on ühtlustada tsiviilkohtumenetluse süsteemid, et tagada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (4.1.2) artiklis 6 tunnustatud õiglase kohtuliku arutamise õiguse täielik austamine. 1987. aastal loodi Euroopa Parlamendi vahendaja ametikoht vanema sooritatud rahvusvahelise lapseröövi juhtumite jaoks, et aidata eri kodakondsusega inimeste abielust või suhtest sündinud lapsi, kelle üks lapsevanematest on röövinud. Seda ametikohta peab alati täitma ametisolev Euroopa Parlamendi liige. Elisabeth Morin-Chartier' ametiajal, täpsemalt 2018. aasta aprillis, nimetati see ümber [Euroopa Parlamendi laste õiguste koordinaatori](#) ametikohaks eesmärgiga kajastada selle mandaadi laienemist ka laste õigustele.

2019. aasta juulist on Euroopa Parlamendi laste õiguste koordinaator Ewa Kopacz. Enne teda töötasid sellel ametikohal Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017–2019), Mairead McGuinness (2014–2017), Roberta Angelilli (2009–2014), Evelyne Gebhardt (2004–2009), Mary Banotti (1995–2004) ja Marie-Claude Vayssade (1987–1994).

Komisjon võttis 7. detsembril 2022 vastu nõukogu määruse ettepaneku, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust, põlvnemisega seotud asjades tehtud lahendite tunnustamist ja ametlike dokumentide vastuvõtmist ning Euroopa vanematõendi loomist (edaspidi „ettepanek“). Nõuandemenetluse kohaselt [võttis parlament oma seisukoha eelnõu teksti kohta vastu 14. detsembril 2023](#).

Euroopa Parlamendi õiguskomisjon võttis 27. juunil 2023 vastu raporti, milles käsitleti ettepanekut võtta vastu direktiiv ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate vastu suunatud kuritarvituslike hagide (vaigistushagide) kohta ning reformida Brüsseli Ia määrust ja Rooma II määrust. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 11. aprillil 2024 vastu [direktiivi \(EL\) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste \(avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid\) eest](#).

13. detsembril 2023 võeti vastu [määrus \(EL\) 2023/2844, mis käsitleb digipööret õigusala koostöö ning õiguskaitse kättesaadavuse vallas](#). Eesmärk on parandada õiguskaitse kättesaadavust ning muuta tõhusamaks ja vastupanuvõimelisemaks teabevoold, mis on hädavajalikud selleks, et õigusasutuses

saaksid ELi piiriüleste juhtumite puhul koostööd teha. Määrusega vähendatakse halduskoormust, lühendatakse kohtuasjade menetlemise aega, muudetakse teabevahetus turvalisemaks ja usaldusväärsemaks ning kohtuasjade menetlemine osaliselt automaatseks. Samuti reguleeritakse sellega elektroonilise side kasutamist pädevate asutuste vahel õiguskoostöö menetlustes ning elektroonilise side kasutamist füüsiliste või juriidiliste isikute ja pädevate asutuste vahel tsiviil- ja kaubandusajades toimuvates kohtumenetlustes (artikkel 1). See tuleb saavutada eelkõige detsentraliseeritud IT-süsteemi (artikkel 3) ja Euroopa elektroonilise juurdepääsupunkti (artikkel 4) kaudu.

Oma [17. jaanuari 2024. aasta resolutsioonis \(virtuaalmaailma kohta: võimalused, ohud ja poliitiline mõju ühtsele turule\)](#) tõi parlament välja probleemid, mida kujunemisjärgus tehnoloogiad, näiteks plokiahel (detsentraliseeritud andmebaas, mis on jaotatud hulga arvutite vahel) võivad rahvusvahelise eraõiguse traditsioonilise territoriaalse põhimõtte jaoks kaasa tuua. Parlament palus komisjonil kohandada ELi õigust nii, et kodanikud ja ettevõtjad ei peaks pöörduma kolmandate riikide kohtute poole, kuna need ei pruugi tagada kodanike ja ettevõtjate kõiki õigusi.

Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond on hiljuti avaldanud uuringud [röövitud kunsti piiriüleste tagastamisnõuete, Euroopa ärilepingute õiguse, kultuuri- ja loomesektori platvormide kehtestatud väljaostulepingute](#) ning [metaversumi](#) kohta.

Alexandru-George Moş / Mariusz Maciejewski / Udo Bux
05/2024

4.2.6. ÕIGUSALANE KOOSTÖÖ KRIMINAALASJADES

Õigusalane koostöö kriminaalasjades põhineb kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel ja hõlmab meetmeid liikmesriikide õigusaktide ühtlustamiseks mitmes valdkonnas. Varasemast tugevama õigusliku aluse kriminaalõiguse ala väljaarendamiseks andis Lissaboni leping, millega Euroopa Parlament sai endale ka uued pädevusvaldkonnad.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 82–86.

EESMÄRGID

Piirikontrolli järkjärguline kaotamine ELis on märkimisväärselt hõlbustanud liidu kodanike vaba liikumist, kuid see on samuti kurjategijate jaoks piiriülese tegutsemise lihtsamaks muutnud. Piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raames võetud meetmeid, mis peaksid aitama liikmesriikide vahel kriminaalasjades tehtavat õigusalast koostööd edendada. Lähtekohaks on siin vastastikuse tunnustamise põhimõte. Vastu on võetud konkreetseid meetmeid, et võidelda rahvusvahelise kuritegevuse ja terrorismi vastu ning tagada ohvrite, kahtlustatavate ja vangide õiguste kaitse kõikjal ELis.

SAAVUTUSED

A. Peamised ELi seadusandlikud aktid kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas

1. Vastuvõtmise menetlused

Vastavalt ELi toimimise lepingule võetakse enamik kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö meetmeid vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt ja nende suhtes teeb kohtulikku kontrolli Euroopa Liidu Kohus. Isegi kui vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eripärad – lirimaa ja Taani loobumisklauslid (ELi toimimise lepingule lisatud protokollid nr 21 ja 22) ning riikide parlamentide eelisseisund (protokollid nr 1 ja 2) – välja jätta, ei ole politseikoostööd ja kriminaalasjades tehtavat õigusalast koostööd täielikult ELi raamistikku lõimitud ning see on Lissaboni lepingule eelnenud ajast säilitanud mõningad iseärasused:

- algatusõigus on komisjonil ja liikmesriikidel, tingimusel et algatuse teeb vähemalt üks neljandik liikmesriikidest (ELi toimimise lepingu artikkel 76);
- parlamendiga üksnes konsulteeritakse kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö konkreetsete meetmete üle, mille nõukogu seejärel ühehäälselt vastu võtab. Kui nõukogus ühehäälselt otsust ei saavutata, võivad üheksa või enam liikmesriiki teha koostööd tõhustatud koostöö alusel.

2. Peamised seadusandlikud aktid, mis on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse kohaselt

a. Ühised miinimumnõuded kriminaalmenetluses:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta [direktiiv 2010/64/EL](#) õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta [direktiiv 2012/13/EL](#), milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta [direktiiv 2013/48/EL](#), mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/343](#), millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulik arutelul;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/800](#), mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslikke tagatise;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/1919](#), milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses.

b. Terrorismivastane võitlus:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/681](#), mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta [direktiiv \(EL\) 2017/541](#) terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta [määrus \(EL\) 2021/784](#), mis käsitleb võitlemist terroristliku veebisisu levitamise vastu;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. oktoobri 2023. aasta [määrus \(EL\) 2023/2131](#), millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2018/1727 ja nõukogu otsust 2005/671/JSK terrorismijuhtumeid käsitleva digitaalse teabevahetuse osas.

c. Võitlus korrupsiooni, küberkuritegevuse, pettuste ja rahapesu vastu:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. augusti 2013. aasta [direktiiv 2013/40/EL](#), milles käsitletakse infosüsteemide vastu suunatud ründeid ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2005/222/JSK (küberkuritegevuse direktiiv);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta [direktiiv 2014/42/EL](#) kuriteovahendite ja kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta [direktiiv 2014/57/EL](#) turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv);
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta [direktiiv 2014/62/EL](#), milles käsitletakse euro ja muude vääringute kriminaalõiguslikku kaitset võltsimise vastu ning millega asendatakse nõukogu raamotsus 2000/383/JSK;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta [direktiiv \(EL\) 2017/1371](#), mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta [direktiiv \(EL\) 2018/843](#), millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta [direktiiv \(EL\) 2018/1673](#) rahapesu vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse abil;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1805](#), mis käsitleb arestimis- ja konfiskeerimisotsuste vastastikust tunnustamist;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta [direktiiv \(EL\) 2019/713](#), mis käsitleb mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2001/413/JSK.
- d.** Teabevahetus liikmesriikide ja ELi asutuste vahel:
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta [direktiiv 2014/41/EL](#), mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1726](#), mis käsitleb Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Ametit (eu-LISA);
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1862](#), milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist politseikoostöös ja kriminaalasjades tehtavas õigusalasises koostöös;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/816](#), millega luuakse kesksüsteem nende liikmesriikide väljaselgitamiseks, kellel on teavet kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes tehtud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, et täiendada Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS-TCN), ning muudetakse määrust (EL) 2018/1726. See määrus on seotud 17. aprilli 2019. aasta [direktiiviga \(EL\) 2019/884](#), millega muudetakse nõukogu raamotsust 2009/315/JSK teabe vahetamise osas kolmandate riikide kodanike kohta ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS) osas;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/818](#), millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskoostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. mai 2023. aasta [direktiiv \(EL\) 2023/977](#), mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2006/960/JSK;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2023. aasta [määrus \(EL\) 2023/1543](#), mis käsitleb Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalmenetluses ja kriminaalmenetluse järgsete vabadusekaotuslike karistuste täitmisele pööramiseks;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2023. aasta [direktiiv \(EL\) 2023/1544](#), millega kehtestatakse määratud majandusüksuste määramise ja esindajate nimetamise ühtlustatud normid elektrooniliste tõendite kogumiseks kriminaalmenetluses.
- e. Ohvrite kaitse:**
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta [direktiiv 2011/36/EL](#), milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta [direktiiv 2011/93/EL](#), mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta [direktiiv 2011/99/EL](#) Euroopa lähenemiskeelu kohta;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta [direktiiv 2012/29/EL](#), millega kehtestatakse kuriteohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded.

B. Kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö asutused ja muud seotud organid

1. Euroopa Liidu Kriminaalõiguslase Koostöö Amet (Eurojust)

[Eurojust](#) stimuleerib ja parandab uurimiste ja süüdistuste esitamise koordineerimist ning koostööd liikmesriikide ametiasutuste vahel. Eelkõige hõlbustab ta rahvusvaheliste vastastikuse õigusabi taotluste ja väljaandmistaotluste täitmist. Eurojust toetab oma võimaluste piires liikmesriikide ametiasutusi, et nad saaksid tulemuslikumalt piiriüleseid kuritegusid uurida ja nende toimepanijad vastutusele võtta.

Kui liikmesriik esitab taotluse, võib Eurojust aidata liikmesriiki kolmanda riigiga seotud uurimistes ja süüdistuse esitamisel. Selleks peab Eurojust olema sõlminud kolmanda riigiga koostöölepingu või peab olema tõendatud oluline huvi.

Eurojust tegeleb sama liiki kuritegude ja rikkumistega, milles on pädevus Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametil (Europol). Siia alla kuuluvad näiteks terrorism, ebaseaduslik uimastikaubandus, inimkaubandus, võltsimine, rahapesu, küberkuritegevus, vara- ja avalike hüvede vastased kuriteod, sealhulgas pettus, kelmus ja korrupsioon, ELi finantshuve kahjustavad kuriteod, keskkonnakuriteod ja osalemine kuritegelikus organisatsioonis. Liikmesriigi taotluse korral võib Eurojust anda abi ka muud liiki süütegude uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel.

Pärast Venemaa sõjalise agressiooni algust 2022. aasta veebruaris Ukrainas on [Eurojusti toetatav ELi ühine uurimisrühm](#) olnud Ukrainas tegev alates märtsist 2022. 14. aprillil 2023 nõustusid ühise uurimisrühma seitse liiget uurima mitte ainult väidetavaid sõjakuritegusid, vaid ka Ukrainas toime pandud genotsiidikuritegusid. Rahvusvaheline keskus Ukraina-vastaste agressioonikuritegude eest vastutusele võtmiseks on Eurojusti juurde kuuluv õiguskeskus, mis võimaldab vahendada teavet tõendite kohta ja kujundada ühise süüdistuse esitamise strateegia. Eurojust haldab ka raskete rahvusvaheliste kuritegude tõendite andmebaasi, et toetada ühise uurimisrühma tööd ja muid rahvusvaheliste kuritegude uurimisi. Eurojust osales 2. aprillil 2024 Haagis toimunud rahvusvahelisel konverentsil „Õigluse taastamine Ukraina jaoks“, et teha kokkuvõtte edusammudest, mida on tehtud kuritegude uurimisel, nende toimepanijate vastutusele võtmisel ja rahvusvaheliste pingutuste koordineerimisel.

2022. aasta aprillis avaldas komisjon [ettepaneku](#) laiendada Eurojusti volitusi. Paar nädalat hiljem jõudsid [parlament](#) ja nõukogu muudetud volituste suhtes kokkuleppele, mis võimaldab Eurojustil nüüd hoida, analüüsida, säilitada ja jagada tõendeid sõjakuritegude, genotsiidi ja inimsusevastaste kuritegude kohta ning neid jagada liikmesriikide pädevate õigusasutuste ja Rahvusvahelise Kriminaalkohtuga. Uus Eurojusti määrus avaldati Euroopa Liidu Teatajas 31. mail 2022 ja see jõustus järgmisel päeval.

Eurojusti varasem õigusraamistik ([nõukogu 16. detsembri 2008. aasta otsus 2009/426/JSK](#), millega tugevdatakse Eurojusti) jõustus 4. juunil 2009. 12. detsembril 2019 hakati kohaldama [määrust \(EL\) 2018/1727](#). Praegu on Eurojusti õiguslik alus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2022. aasta [määrus \(EL\) 2022/838](#), millega muudetakse määrust (EL) 2018/1727 seoses tõendite säilitamise, analüüsimise ja hoiustamisega Eurojustis genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude, sõjakuritegude ja nendega seotud kuritegude kohta.

Eurojust avaldab igal aastal aastaaruande. 24. mail 2023 avaldas Eurojust oma [2022. aasta aruande](#). Kolm peamist kuriteoliiki, millega amet 2022. aastal tegeles, olid kelmus ja pettus, ebaseaduslik uimastikaubandus ja rahapesu.

Eurojust asub Madalmaades Haagis.

2. Euroopa Prokuratuur

[Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus \(EL\) 2017/1939](#), millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, on kehtinud alates 20. novembrist 2017. Parlament andis nõusoleku nõukogu määruse eelnõule oma [5. oktoobri 2017. aasta seisukohas](#).

[Euroopa Prokuratuur](#) on sõltumatu asutus, mis vastutab ELi eelarvega seotud kuritegude uurimise, nende eest süüdistuste esitamise ja õigusemõistmise eest. Selliste kuritegude hulka kuuluvad näiteks pettused, korrupsioon ja piiriülesed käibemaksupettused, mille väärtus ületab 10 miljonit eurot. Kuritegude loetelu võidakse tulevikus laiendada, et see hõlmaks näiteks terrorismi.

Parlament ja nõukogu nimetasid omavahelisel kokkuleppel esimese Euroopa peaprokuröri ametisse Laura Codruța Kövesi, kelle ametiaeg on seitse aastat. Ametiaeg ei ole pikendatav.

Praeguseks on Euroopa Prokuratuuriga ühinenud 23 liikmesriiki ja need vähesed liikmesriigid, kes praegu ei osale, võivad igal ajal ühineda. Hetkel on pooleli kahe liikmesriigi ühinemise protsess. Euroopa Prokuratuuri peakontor asub Luxembourgis, kus asub ka peaprokuröri büroo ja kõigi osalevate liikmesriikide liikmetest koosnev Euroopa prokuröride kolleegium. Nad juhivad igapäevaseid kriminaaluurimisi, mida viivad läbi delegaatprokurörid.

Euroopa Prokuratuur alustas tegevust 1. juunil 2021 ja palju uurimisi on juba käimas. Töö jätkub ka sellistes valdkondades nagu riikide õigussüsteemide kohandamine vastavalt Euroopa Prokuratuuri määrustele, Euroopa delegaatprokuröride ametisse nimetamine ja töötajate värbamine.

Euroopa Prokuratuur esitas 9. aprillil 2024 Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni ühisistungil oma [2023. aasta aruande](#). 31. detsembri 2023. aasta seisuga oli Euroopa Prokuratuuril 1927 aktiivset uurimist, mille hinnanguline kahju oli üle 19,2 miljardi euro. 139 süüdistusaktiga, mis on üle 50 % rohkem kui 2022. aastal, suurendas Euroopa Prokuratuur pingutusi, et tuua ELis pettusi ja kelmusi toime pannud isikud liikmesriikide kohtute ette. Kooskõlas Euroopa Prokuratuuri eesmärgiga keskenduda tekitatud kahju sissenõudmisele, tegid kohtunikud Euroopa delegaatprokuröride taotlusel arestimisotsuseid summas 1,5 miljardit eurot, mis on rohkem kui neli korda rohkem kui 2022. aastal.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil on olnud kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd käsitlevate ELi õigusaktide kujundamisel ning kuritegevuse ja korrupsiooni vastase võitluse poliitiliseks prioriteediks seadmisel oluline roll. Kriminaalasjades tehtava õiguslaste koostöö vallas on parlament töötanud nõukoguga võrdsetel alustel. Seadusandlikku tavamenetlust kohaldatakse peaaegu kõigi ELi kriminaalõiguse valdkondade suhtes, välja arvatud mõned erandid, sealhulgas eelkõige Euroopa Prokuratuuri asutamine, mille suhtes kohaldatai nõusolekumenetlust.

Peamine vahend liikmesriikide vahel kriminaalasjades tehtava õiguslaste koostöö saavutamiseks on Eurojust. Kui Eurojusti reformiti, toetas parlament aktiivselt suuremat parlamentaarset kontrolli ja andmekaitsereeglite parandamist.

1. detsembril 2020 korraldas parlament (COVID-19 tõttu kaugosaluse teel) Eurojusti tegevuse hindamiseks esimese parlamentidevahelise komisjonide kohtumise. Parlamentidevahelise komisjonide kohtumise eesmärk oli Eurojusti tegevuse esimene hindamine Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide poolt vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 85 ja [määrusele \(EL\) 2018/1727](#). Eurojusti tegevuse hindamist käsitlev [teine parlamentidevaheline komisjonide kohtumine](#) korraldati 1. veebruaril 2022 ja [kolmas kohtumine](#) leidis aset 30. novembril 2022. [Neljas parlamentidevaheline komisjonide kohtumine](#) toimus 7. novembril 2023 Brüsselis.

20. jaanuaril 2021 võttis parlament vastu [resolutsiooni](#) Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra rakendamise kohta ning kiitis heaks enne Lissaboni lepingut vastu võetud nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/584/JSK rakendamise aruande. Kõnealusel resolutsioonis hindas parlament, millised

tulemused on lihtsustatud piiriülese kohtuliku üleandmise menetlusel, millega asendati 2004. aastal pikad ELi väljaandmismenetlused, mis põhinesid kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel.

6. oktoobril 2021 võttis parlament vastu [resolutsiooni](#) tehisintellekti kohta kriminaalõiguses ning tehisintellekti politsei- ja õigusasutuste poolt kriminaalasjades kasutamise kohta. Parlament võttis 13. märtsil 2024 vastu oma [seisukoha](#) ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud normid (tehisintellektimäärus).

Parlament valmistab praegu ette raporteid ja resolutsioone järgmistel teemadel: võitlus naistevastase vägivalga ja perevägivalga vastu ja selle tõkestamine, võitlus korruptsiooni vastu, inimkaubanduse tõkestamine ja selle vastane võitlus ning inimkaubanduse ohvrite kaitse, kriminaalmenetluste üleandmine, ohvrite õigused, terrorismi rahastamine ja rahapesu, konfiskeerimine ja vara tagasivõitmine, vaenukõne internetis, laste seksuaalset kuritarvitamist kujutava materjali avastamine ja eemaldamine, küberkuriteod, õigusemõistmise digipööre, õiguskaitsealane koostöö, terrorism ja vägivaldne radikaliseerumine, sekkuv nuhkvara, ning välissekkumine ja desinformatsioon.

Parlament võttis 12. märtsil 2024 vastu oma [seisukoha](#) uue direktiivi kohta, mis käsitleb ELi sanktsioonide rikkumist. Kõnealuse direktiivi ettepaneku tegi Euroopa Komisjon 2022. aasta detsembris vastusena Venemaa agressioonile Ukraina vastu. Direktiiv võeti vastu 24. aprillil 2024. Selle õigusaktiga määratletakse kuriteod ja määratakse kindlaks karistused ELi piiravate meetmete rikkumise eest, kriminaliseerides ühtlasi sanktsioonidest kõrvalehoidmise.

Kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö poliitika arendamine jätkub ning erilist tähelepanu pööratakse üleeuroopalistele ohtudele ja kuritegevusele. Parlament on võtnud vastu erimeetmeid, et võidelda terrorismi, rahvusvahelise kuritegevuse, korruptsiooni, pettuse, kelmuse ja rahapesu vastu ning kaitsta ohvrite, kahtlustatavate ja vangide õigusi kogu ELis. Vastu on võetud ka mitu meetet, mille eesmärk on parandada liikmesriikide vahelist teabevahetust.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2.7. POLITSEIKOOSTÖÖ

Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol) on ELi laiema sisejulgeolekustruktuuri üks keskseid elemente. Õiguskaitsekoostöö ja -poliitika on alles kujunemisjärgus ning keskendub eelkõige terrorismi, küberkuritegevuse ning muude raskete ja organiseeritud kuritegevuse vormide vastasele võitlusele. Peamine eesmärk on saavutada kooskõlas põhiõiguste ja andmekaitsereeglitega turvalisem Euroopa kõigi ELi elanike hüvanguks, nagu Euroopa Parlament on korduvalt nõudnud.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikkel 33 (tollikoostöö) ning artiklid 87, 88 ja 89.

EESMÄRGID

Tõhus politseikoostöö on põhielement liidu kujundamisel vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks, mis põhineb põhiõiguste austamisel. Politsei-, tolli- ja muid õiguskaitseasutusi kaasava piiriülese õiguskaitsekoostöö eesmärk on kuritegude ennetamine, avastamine ja uurimine kogu Euroopa Liidus. Praktikas puudutab see koostöö peamiselt raskeid kuritegusid (nagu organiseeritud kuritegevus, uimastikaubandus, rahapesu, eurode võltsimine, inimkaubandus ja küberkuritegevus) ja terrorismi. Europol on ELi õiguskaitseasutus.

SAAVUTUSED

A. Algus

Liikmesriikidevahelisele politseikoostööle pandi alus 1976. aastal justiits- ja siseministriumide esindajate valitsustevahelise võrgustiku, nn Trevi tööühma loomisega. Maastrichti lepingus täpsustati ühist huvi pakkuvaid küsimusi, milles peeti vajalikuks politseikoostööd (terrorism, uimastid ja muud rahvusvahelise kuritegevuse ilmingud). Samuti nähti lepingus ette Euroopa Politseiameti (Europol) rajamine, kuigi alguses loodi vaid Europoli uimastiüksus. Europoli konventsioon allkirjastati 26. juulil 1995. aastal, kuid politseiamet alustas ametlikult tööd alles 1. juulil 1999. aastal, pärast seda, kui selle volitusi oli laiendatud (2. oktoobril 1997. aastal allkirjastatud) Amsterdami lepingus. Tegelikult tehti politseikoostööd juba enne Europoli loomist. Kui 1985. aastal loodi Schengeni ala, mis hõlmas esialgu vaid üksikuid liikmesriike, piiriülene politseikoostöö juba tegelikult toimus (vt ka [4.2.4](#)). Amsterdami lepingu jõustumisega arvati Schengeni acquis – sealhulgas selles sisalduvad politseikoostöö aspektid – ELi õiguse hulka, kuid seda valitsustevahelist koostööd käsitleva kolmanda samba raames. Sama valitsustevahelist lähenemisviisi kasutati politseikoostöö meetmete puhul, mille oli kasutusele võtnud väike rühm liikmesriike Prümi lepingu alusel, mis sisaldas sätteid DNA-andmete, sõrmejälgede ja

sõidukite registreerimisandmete vahetamise kohta. Prümi leping võeti liidu tasandil täielikult kasutusele [nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsusega 2008/615/JSK](#).

B. Praegune institutsiooniline raamistik

Lissaboni lepinguga (ELi toimimise leping) lihtsustati institutsioonilist raamistikku oluliselt. Nüüd võetakse politseikoostööga seotud meetmeid vastu peamiselt seadusandliku tavamenetluse (kaasotsustamismenetluse) korras ning Euroopa Liidu Kohus teostab nende üle kohtulikku kontrolli. Isegi kui jätta kõrvale vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala erisused (lirimaa ja Taani loobumisklauslid (ELi toimimise lepingule lisatud protokollid nr 21 ja 22) ning riikide parlamentide eelisseisund (protokollid nr 1 ja 2)), tuleb märkida, et politseikoostööd ning kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd ei ole täielikult lõimitud Euroopa Liidu raamistikku ning sellel on säilinud teatavad erisused:

- komisjon jagab oma algatusõigust liikmesriikidega, kuid seda eeldusel, et need moodustavad vähemalt veerandi nõukogu liikmetest (ELi toimimise lepingu artikkel 76);
- Euroopa Parlamendiga kõigest konsulteeritakse operatiivkoostöö meetmete osas, mis võetakse vastu nõukogu ühehäälsel otsusel. Kui nõukogus ühehäälsel otsust ei saavutata, võivad üheksa või enam liikmesriiki teha koostööd tõhustatud koostöö alusel. Sellisel juhul peatab Euroopa Ülemkogu menetluse, et saavutada konsensus (ELi toimimise lepingu artikli 87 lõikes 3 ette nähtud nn hädapiduri mehhanism).

C. Peamised seadusandlikud aktid politseikoostöö kohta, mis on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse kohaselt:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. augusti 2013. aasta [direktiiv 2013/40/EL](#), milles käsitletakse infosüsteemide vastu suunatud ründeid ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2005/222/JSK (küberkuritegevuse direktiiv). Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 4. septembriks 2015;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta [määrus \(EL\) 2015/2219](#), mis käsitleb Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametit (CEPOL) ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2005/681/JSK. Seda kohaldatakse alates 1. juulist 2016;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/681](#), mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Liikmesriigid olid kohustatud direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 25. maiks 2018;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/1148](#) meetmete kohta, millega tagada võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus (küberturvalisuse direktiiv). Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 9. maiks 2018;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta [direktiiv \(EL\) 2017/541](#) terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu

raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 8. septembriks 2018;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv \(EL\) 2021/555](#), 24. märts 2021, relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1726](#), mis käsitleb Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Ametit (eu-LISA) ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1987/2006 ja nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1077/2011. Seda kohaldatakse alates 11. detsembrist 2018;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1862](#), milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist politseikoostöös ja kriminaalasjades tehtavas õigusalas koostöös ning millega muudetakse nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse see kehtetuks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1986/2006 ning komisjoni otsus 2010/261/EL. Seda kohaldatakse hiljemalt alates 28. detsembrist 2021;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta [määrus \(EL\) 2019/818](#), millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskooostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas ning muudetakse määrusi (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1862 ja (EL) 2019/816;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta [direktiiv \(EL\) 2019/1153](#), millega kehtestatakse normid finants- ja muu teabe kasutamise hõlbustamiseks teatavate kuritegude tõkestamisel, avastamisel, uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2000/642/JSK. Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 1. augustiks 2021;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta [määrus \(EL\) 2021/784](#), mis käsitleb võitlemist terroristliku veebisisu levitamise vastu, mida kohaldatakse alates 7. juunist 2022;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2022. aasta [määrus \(EL\) 2022/991](#), millega muudetakse määrust (EL) 2016/794 selles osas, mis puudutab Europol koostööd eraõiguslike isikutega, Europolis isikuandmete töötlemist kriminaaluurimiste toetamiseks ning Europol rolli teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas. Seda kohaldatakse 28. juunist 2022;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta [direktiiv \(EL\) 2022/2555](#), mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus, ja millega muudetakse määrust (EL) nr 910/2014 ja direktiivi (EL) 2018/1972 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv (EL) 2016/1148 (küberturvalisuse 2. direktiiv). Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 18. oktoobriks 2024;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta [direktiiv \(EL\) 2022/2557](#), mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (elutähtsa teenuse osutajate toimepidevuse direktiiv). Liikmesriigid olid kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 18. oktoobriks 2024;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. mai 2023. aasta [direktiiv \(EL\) 2023/977](#), mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2006/960/JSK. Liikmesriigid on kohustatud selle direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma hiljemalt 12. detsembriks 2024;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. oktoobri 2023. aasta [määrus \(EL\) 2023/2131](#), millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2018/1727 ja nõukogu otsust 2005/671/JSK terrorismijuhtumeid käsitleva digitaalse teabevahetuse osas, mida kohaldatakse alates 31. oktoobrist 2023;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2024. aasta [määrus \(EL\) 2024/982](#), milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmete otsingut ja vahetust (Prüm II määrus), mida kohaldatakse alates 25. aprillist 2024.

D. Politseikoostööametid ja muud politseikoostööga seotud organid

1. Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol)

[Europol](#) on amet, mille peamine eesmärk on muuta Euroopa turvalisemaks. Europol toetab ELi liikmesriike võitluses terrorismi, küberkuritegevuse ning muude raskete ja organiseeritud kuritegevuse vormidega. Samuti teeb Europol koostööd paljude ELi mittekuuluvate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Europol toimib õiguskaitseoperatsioonide tugikeskuse ja kuritegevuse alase teabe keskusena.

Suuremõõtmelised kriminaalsed ja terroristlikud võrgustikud kujutavad ELi sisejulgeolekule suurt ohtu. Suurimad julgeolekuohud tulenevad terrorismist, rahvusvahelisest uimastikaubandusest, rahapesust, organiseeritud pettusest, eurode võltsimisest ja inimkaubandusest.

Nendele ohtudele reageerimiseks on Europol loonud mitu eriüksust:

- küberkuritegevuse vastase võitluse Euroopa keskuse eesmärk on tugevdada õiguskaitseasutuste küberkuritegevuse vastast võitlust ELis ning seeläbi aidata kaitsta Euroopa elanikke, ettevõtteid ja valitsusi internetikuritegevuse eest;
- sisserändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase Euroopa keskuse eesmärk on toetada ELi liikmesriike rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega seotud süsteemsete ja keerukate kuritegelike võrgustike sihikulevõtmisel ja lammutamisel;
- Euroopa terrorismivastase võitluse keskus on operatsioonide ja oskusteabekeskus, mis vastab kasvavale vajadusele, et EL reageeriks jõulisemalt terrorismile;
- Euroopa raske ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse keskus pakub operatiivtuge liikmesriikide uurimismenetlustes raskete ja organiseeritud kuritegevusega seotud prioriteetsete juhtumite puhul;

- intellektuaalomandivastaste kuritegude koordineeritud koalitsioon pakub õiguskaitseasutustele ja muudele partneritele operatiiv- ja tehnilist tuge;
- Euroopa finants- ja majanduskuritegude vastase võitluse keskus on operatiivplatvorm, mis toetab liikmesriike finants- ja majanduskuritegudega seotud pooleliolevates kohtuasjades;
- FIU.net on detsentraliseeritud ja keerukas arvutivõrk, mis toetab ELi rahapesu andmebüroosid nende võitluses rahapesu ja terrorismi rahastamise vastases võitluses;
- internetisisust teavitamise üksus avastab ja uurib pahatahtlikku sisu internetis ja sotsiaalmeedia võrgustikes.

Europol asutati Europoli määruse alusel. Tema asukoht on Hollandis Haagis. Europoli koostada on mitu aruannet: ELi aruanne terrorismi olukorra ja suundumuste kohta ([TE-SAT](#)), raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnang ([SOCTA](#)), internetipõhise organiseeritud kuritegevuse ohtude hinnang ([IOCTA](#)) ning [iga-aastane ülevaade](#). Europol avaldas oma viimase [SOCTA](#) 2021. aasta aprillis, oma viimase [TE-SATI](#) 2023. aasta juunis ja viimase [IOCTA](#) 2023. aasta juulis. 5. aprillil 2024 esitas Europol oma esimese [aruande](#) ELi kõige ohtlikumate kuritegelike võrgustike dekodeerimise kohta.

Ameti vastutavuse suurendamiseks loodi Europoli määruse alusel parlamentaarse ühiskontrolli tööühm. ELi toimimise lepingu artiklis 88 sätestatakse, et Europoli tegevust kontrollib Euroopa Parlament koostöös riikide parlamentidega. Europoli määruse artikli 51 järgi teostab parlamentaarse ühiskontrolli tööühm „poliitilist järelevalvet Europoli tegevuse üle tema ülesannete täitmisel, sealhulgas Europoli tegevusest füüsiliste isikute põhiõigustele ja -vabadustele tulenevate tagajärgede üle“. [Parlamentaarne ühiskontrolli tööühma 14. koosolek](#) toimus 18.–19. veebruaril 2024 Gentis.

2022. aasta mais võtsid parlament ja nõukogu vastu uue [määruse](#), millega muudetakse Europoli volitusi ja mis jõustus 28. juunil 2022. Uus Europoli määrus hõlmab teadusuuringute ja innovatsiooni parandamist, suurte andmekogumite töötlemist, koostööd eraõiguslike isikute ja kolmandate riikidega, koostööd Euroopa Prokuratuuriga ning selles on sätestatud, kuidas saab sisestada uusi hoiatusteateid Schengeni infosüsteemi kolmandatelt riikidelt saadud teabe alusel, kuna nüüd võib Europol liikmesriikidele soovitada, et nad hoiatusteateid sisestaksid. Europoli tegevusdirektor võib ka teha ettepanekuid alustada selliste kuritegude riiklikku uurimist, mis ei ole piiriülesed, kuid mõjutavad ELi poliitikavaldkonda kuuluvat ühist huvi.

2. Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet (CEPOL)

[CEPOL](#) on asutus, mis tegeleb õiguskaitseametnike koolitusprogrammide väljatöötamise, rakendamise ja koordineerimisega. CEPOL aitab kaasa turvalisema Euroopa ehitamisele, hõlbustades ELi liikmesriikide ja mõningal määral ka ELi mittekuuluvate riikide õiguskaitseametnike vahelist koostööd ja teadmiste jagamist küsimustes, mis tulenevad ELi prioriteetidest julgeolekuvaldkonnas, eelkõige organiseeritud ja rasket rahvusvahelist kuritegevust käsitlevast ELi poliitikatsüklist. Õiguskaitsekoolituse Amet asutati CEPOLi määruse alusel. Ameti asukoht on Ungaris Budapestis.

3. Sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alaline komitee (COSI)

ELi toimimise lepingu artiklis 71 on sätestatud, et „sisejulgeoleku alase operatiivkoostöö edendamiseks ja tugevdamiseks liidus moodustatakse nõukogu alaline komitee. Ilma et see piiraks artikli 240 kohaldamist, aitab komitee kaasa liikmesriikide pädevate asutuste tegevuse koordineerimisele. Selle komitee töös võivad osaleda liidu asjaomaste organite ja asutuste esindajad. Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid saavad komitee töö kohta teavet. COSI asutati [nõukogu 25. veebruari 2010. aasta otsusega](#) sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alalise komitee moodustamise kohta (2010/131/EL).

4. ELi luure- ja situatsioonikeskus

Õigupoolest ei ole Euroopa Liidu luure- ja situatsioonikeskus (EU INTCEN) konkreetselt politseikoostööorgan, kuna see on Euroopa välisteenistuse organ, kes tegeleb ainult strateegilise analüüsiga. Siiski aitab see politseikoostööle kaasa oma ohuhinnangutega, mis koostatakse luureteenistustelt, sõjavägedelt, diplomaatidelt ja politseiasutustelt saadud teabe alusel. EU INTCEN võib olla kasulik ka operatiivsest vaatenurgast, näiteks anda kogu ELis teavet terroristide sihtkohtade, motiivide ja liikumiste kohta.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on täitnud olulist rolli ELi õigusaktide kujundamisel politseikoostöö vallas, seades ELi elanike turvalisuse poliitiliseks prioriteediks. Lisaks on ta tegelenud seadusandliku tavamenetluse kohaselt politseikoostööga võrdsetel alustel nõukoguga.

Politseikoostöö peamine vahend on Europol, mis on laiema Euroopa sisejulgeoleku infrastruktuuri alustala. Europoli reformi raames töötas parlament aktiivselt suurema parlamentaarse kontrolli ja andmekaitse reeglite parandamise nimel. Vastavalt 9. detsembril 2020 vastu võetud [komisjoni ettepanekule osales parlament](#) (seadusandliku tavamenetluse kohaselt) Europoli volituste tugevdamises. Uued volitused võimaldavad Europolil töödelda suuri andmekogumeid ja töötada välja uusi tehnoloogilisi lahendusi, mis vastavad õiguskaitsealastele vajadustele. Ühtlasi tugevdatakse ka Europoli andmekaitseraamistikku ja parlamentaarset järelevalvet. Muudetud Europoli määrus jõustus 2022. aasta juunis.

Mitmesugustel terrorismivastast võitlust ja sõnavabadust käsitlevatel aruteludel mõistis parlament hukka terrorirünnakud Euroopas ja kogu maailmas ning nõudis ühtsust ja jõulist reageerimist. Samuti nõudis parlament suuremate jõupingutuste tegemist põhivabaduste toetamiseks ning osutas vajadusele tegeleda kiiresti radikaliseerumise ja vaenukõne probleemiga internetis.

Euroopa Parlament võttis 17. detsembril 2020 vastu [resolutsiooni](#) ELi julgeolekuliidu 2020.–2025. aasta strateegia kohta, millekohase ettepaneku tegi [komisjon](#) 24. juulil 2020. Strateegia kohaselt tuleks järgmise viie aasta jooksul välja töötada vahendid ja meetmed, mille eesmärk on tagada meie füüsilises ja digitaalses keskkonnas julgeolek, mis hõlmab nii terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust kui ka hübriidohtude ennetamist ja avastamist ning elutähtsa taristu vastupanuvõime

suurendamist, küberjulgeoleku edendamist ning teadusuuringute ja innovatsiooni soodustamist.

6. oktoobril 2021 võttis parlament vastu [resolutsiooni](#) tehisintellekti kohta kriminaalõiguses ning tehisintellekti politsei- ja õigusasutuste poolt kriminaalasjades kasutamise kohta. Parlamendiliikmed juhtisid tähelepanu tehisintellekti rakenduste algoritmilise kallutatuse ohule ja rõhutasid inimjärelvalve vajadust, et vältida diskrimineerimist. Nõuti ka moratooriumi kehtestamist näotuvastussüsteemide kasutamisele õiguskaitse eesmärkidel. Parlament võttis 13. märtsil 2024 vastu oma seadusandliku [resolutsiooni](#) ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud normid (tehisintellektimäärus). Määrusega kehtestatakse tehisintellektisüsteemidele ja -pakkujatele kohustused, mis põhinevad tehisintellektiga kaasnevatel võimalikel riskidel ja mõjul, tagades samal ajal ohutuse ja põhiõiguste järgimise. Biomeetrilise tuvastamise süsteemide kasutamine õiguskaitseasutuste poolt on põhimõtteliselt keelatud, välja arvatud ammendavalt loetletud ja kitsalt määratletud olukordades.

Parlament kaasatakse järgmiste õigusaktide hindamisse ja kontrollimisse ning ta vaatab läbi asjaomased seadusandlikud ettepanekud:

- komisjoni teatise „[ELi terrorismivastase võitluse tegevuskava: prognoosi, hoia ära, kaitse ja reageeri](#)“, mis võeti vastu 9. detsembril 2020;
- komisjoni 16. detsembril 2020 avaldatud „[ELi uus küberjulgeoleku strateegia](#)“, milles pakutakse välja uued reeglid, et muuta otsustava tähtsusega füüsilised ja digitaalsed üksused vastupidavamaks;
- komisjoni 14. aprillil 2021 esitatud „[ELi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia \(2021–2025\)](#)“;
- komisjoni teatis [ELi tegevuskava kohta võitluseks ebaseadusliku uimastikaubanduse ja organiseeritud kuritegevusega](#), mis võeti vastu 18. oktoobril 2023;
- komisjoni teatis [ELi julgeolekuliidu strateegiat käsitleva kuuenda eduaruande kohta](#), mis võeti vastu 18. oktoobril 2023.

Tagamaks, et õiguskaitseasutused saaksid kogu ELis teha paremat koostööd nüüdisaegse reeglustiku alusel, tegi komisjon 8. detsembril 2021 [ettepaneku](#) võtta vastu [ELi politseikoostöö seadustik](#), millega ühtlustatakse ELi eri vahendite ja mitmepoolsete koostöölepingute praegust killustatust. Kavandatud meetmed hõlmavad soovitusi politsei operatiivkoostöö kohta, liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise teabevahetuse uusi reegleid ning Prümi raamistikus politseikoostöö eesmärgil toimuva automatiseeritud andmevahetuse muudetud reegleid. Euroopa Parlament osales kavandatud meetmete heakskiitmises.

Parlament valmistas hiljuti ette raporteid ja resolutsioone järgmistel teemadel: inimkaubanduse tõkestamine ja selle vastane võitlus ning ohvrite kaitse; võitlus naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastu ja selle tõkestamine; kübervägivald; laste seksuaalne väärkohtlemine internetis; küberkuritegevus ja küberturvalisus; rahapesu ja terrorismi rahastamine; Euroopa andmeesitamismäärus ja Euroopa andmesäilitamismäärus elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades; e-privatsuse ja elektroonilise side konfidentsiaalsuse reform; Schengeni piirieskirja

muutmine; viisade väljastamise menetluste digiteerimine; õiguskaitsealane koostöö; reisijaid käsitleva eelteabe kogumine ja edastamine; terrorism ja vägivaldne radikaliseerumine; sekkuv nuhkvara; välissekkumine ja desinformatsioon; teabe- ja andmevahetus USAga.

Politseikoostööd ja sisejulgeolekualaseid poliitikameetmeid arendatakse endiselt, kusjuures erilist tähelepanu pööratakse sellele, kuidas üleeuroopaliste ohtude ja kuritegevusega tõhusamalt võidelda. Parlamendi jaoks on eriti oluline teha seda kooskõlas põhiõiguste ja andmekaitsereeglitega. Kuigi ELi politseikoostööametite suhtes kohaldatavaid reegleid on põhjalikult muudetud, on siiski vaja ühiseid pingutusi, et veelgi tugevdada politseikoostöö meetmeid, eelkõige liikmesriikide õiguskaitseasutuste ning nende ja ELi asutuste vahelist andmete ja tõendite vahetamist. Euroopa Parlament on nõudnud liikmesriikidelt tehnilise standardimise parandamist seoses andmete kvaliteediga ja õigusraamistiku loomist tulevase lähenemisviisi jaoks, mille aluspõhimõte on teabe nn vaikimisi jagamine. Sellega seoses peab EL tähelepanelikult tegelema probleemidega, mis on seotud uute tehnoloogiate, tehisintellekti, krüpteerimise ning piiride, julgeoleku ja rände infosüsteemide koostalitlusvõimega.

Kuna ülesannete arv suureneb ja ootused kasvavad, tuleb ELi ametitele tagada piisavad rahalised vahendid ja töötajad.

Parlament on nüüd sisejulgeolekupoliitikas täieõiguslik institutsionaalne osaleja ja peaks täitma suuremat rolli politseikoostööpoliitika hindamisel ja kindlaksmääramisel.

Alessandro Davoli

04/2024

4.2.8. ISIKUANDMETE KAITSE

Isikuandmete kaitse ja eraelu austamine on Euroopa põhiõigused. Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et tuleb leida tasakaal turvalisuse suurendamise ning inimõiguste, sealhulgas andmekaitse ja eraelu puutumatus tagamise vahel. 2018. aasta mais jõustus uus andmekaitse-eeskiri, mis tugevdab digitaalajastul kodanike õigusi ning lihtsustab ettevõtetele kehtestatud reegleid. Euroopa Parlamendi tellitud uuringud näitavad, et andmevoogude reguleerimisega seotud ELi õigusaktid annavad igal aastal Euroopa Liidu SKP-le juurde 51,6 miljardit eurot. Euroopa Parlamendi Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamist käsitleva uurimiskomisjoni (PEGA-komisjoni) tellitud uuringus korraldatakse, et andmekaitse on oluline demokraatia ja isikuvabaduste kaitsmiseks ELis.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi toimimise lepingu artikkel 16.

ELi põhiõiguste harta artiklid 7 ja 8.

EESMÄRGID

ELi põhiõiguste hartas on sätestatud põhiõigus andmekaitsele. Liit peab tagama, et seda õigust kohaldatakse järjepidevalt. Kuna andmeedastuse maht on hüppeliselt kasvanud ja suurim osa sellest kasvust on aset leidnud USA-s, Kanadas ja ELis, peab liit pöörama kõigis oma poliitikavaldkondades isikuandmete kaitsele rohkem tähelepanu.

SAAVUTUSED

A. Institutsiooniline raamistik

1. Lissaboni leping

Enne Lissaboni lepingu jõustumist jagunesid andmekaitse õigusaktid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal esimese samba (andmekaitse era- ja äriisikute eesmärkidel, kasutades ühenduse meetodit) ja kolmanda samba (andmekaitse õiguskaitseasutuste tegevuses, valitsustevahelisel tasandil) vahel. Sellest tulenevalt järgiti kahe valdkonna otsustusprotsessis erinevaid reegleid. Sambahüsteem kaotati Lissaboni lepinguga, milles sätestati tugevam alus selgema ja tulemuslikuma andmekaitseüsteemi arenguks ning ühtlasi nähti ette uued volitused Euroopa Parlamendile, kes on nüüd kaasseadusandja. ELi toimimise lepingu artiklis 16 on kirjas, et parlament ja nõukogu kehtestavad eeskirjad füüsiliste isikute kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul liikmesriikides.

2. Strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta

Pärast Tampere (oktoober 1999) ja Haagi (november 2004) programme kiitis Euroopa Ülemkogu 2009. aasta detsembris heaks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva

ala mitmeaastase programmi aastateks 2010–2014 ehk Stockholmi programmi. 2014. aasta juunis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu järeldustes määratleti vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 68 seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires. Üks põhieesmärkidest on parandada ELis andmekaitset.

B. Peamised andmekaitset käsitlevad õigusaktid

1. ELi põhiõiguste harta

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8 tunnustatakse eraelu austamist ja isikuandmete kaitset kui omavahel tihedalt seotud, kuid eraldiseisvaid põhiõigusi.

2. Euroopa Nõukogu

a. 1981. aasta konventsioon 108

Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon 108 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötlemisel) oli esimene andmekaitse valdkonnas vastu võetud õiguslikult siduv rahvusvaheline dokument. Selle eesmärk on tagada, et iga inimese isikuandmete automatiseeritud töötlemisel austatakse tema õigusi ja põhivabadusi ning eelkõige tema õigust eraelu puutumatusse. Protokolliga, millega konventsiooni muudeti, püütakse laiendada konventsiooni kohaldamisala, tõsta andmekaitse taset ja parandada selle tulemuslikkust.

b. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

1950. aasta 4. novembril sõlmitud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 on sätestatud igaühe õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ning sõnumite saladust.

3. Kehtivad ELi andmekaitsealased õigusaktid

a. Isikuandmete kaitse üldmäärus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrust (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) hakati kohaldama mais 2018. Nende reeglite eesmärk on kaitsta üha andmepõhisemaks muutuvast maailmast kõigi liidu kodanike eraelu puutumatus ja vältida andmelekked ning luua samal ajal selgem ja sidusam raamistik ettevõtete jaoks. Kodanikel on muu hulgas järgmised õigused: õigus anda selge ja kinnitav nõusolek oma andmete töötlemiseks ning saada selle kohta selget ja arusaadavat teavet; õigus olla unustatud: õigus taotleda oma andmete kustutamist; õigus kanda oma andmed üle teise teenusepakkuja juurde (näiteks ühest sotsiaalvõrgustikust teise üle minnes) ning õigus saada teavet, kui tema andmeid on häkitud. Uued reeglid kehtivad kõigile ELis tegutsevatele ettevõtetele, isegi neile, mis asuvad väljaspool liidu piire. Lisaks sellele võib reegleid rikkuvate ettevõtete suhtes kehtestada parandusmeetmeid, nagu hoiatused, korraldused või trahvid. 24. juunil 2020 esitas Euroopa Komisjon [aruande määruse hindamise ja läbivaatamise kohta](#)^[1].

[1]Komisjoni 24. juuni 2020. aasta teatis „Andmekaitse kodanike võimestajana ja ELi valmistumine digiüleminekuks – isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamise kaks esimest aastat“ (SWD(2020)0115).

b. Direktiiv isikuandmete kaitse kohta õiguskaitstes

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, hakati kohaldama mais 2018. Direktiiviga kaitstakse kodanike põhiõigust andmekaitsele igas olukorras, mil nende isikuandmeid kasutavad õiguskaitseasutused. Selle abil tagatakse, et kuriteohvrid, tunnistajad ja kahtluselused on nõuetekohaselt kaitstud, ning hõlbustatakse piiriülest koostööd kuritegevuse ja terrorismi vastase võitluse valdkonnas. 25. juulil 2022 avaldas Euroopa Komisjon hilinenud [aruande õiguskaitse direktiivi kohaldamise ja toimimise kohta](#). Sellele järgnes kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni (LIBE) tellitud [hindamisuuring](#), mis sisaldas õiguskaitse direktiivi^[2] rakendamise kriitilist hinnangut.

c. Eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta [direktiivi 2002/58/EÜ](#), milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv), muudeti 25. novembri 2009. aasta [direktiiviga 2009/136/EÜ](#). Selles tõstatati delikaatne küsimus andmete säilitamise kohta, mis on korduvalt esitatud Euroopa Liidu Kohtule ja mille tulemusel on tehtud mitu otsust. Viimases, [2020. aastal tehtud otsuses](#) märgiti, et andmeliiklus- ja asukohaandmete üldine ja valimatu säilitamine on ELi õigusega vastuolus.

Pikad arutelud käivad 2017. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määruse ettepaneku](#) üle, milles käsitletakse eraelu austamist ja isikuandmete kaitset elektroonilise side puhul ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2002/58/EÜ (privaatsust ja elektroonilist sidet käsitlev määrus). Euroopa Parlamendi eksperdid märkisid, et parlament peaks vastu seisma nõukogu katsetele välistada Euroopa andmekaitse põhimõtete kohaldatavus^[3].

d. Määrus isikuandmete töötlemise kohta liidu institutsioonides ja asutustes

11. detsembril 2018 jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta [määrus \(EL\) 2018/1725](#), mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 45/2001 ja otsus nr 1247/2002/EÜ.

e. Andmekaitset käsitlevad artiklid valdkondlikes õigusaktides

Lisaks eespool osutatud peamistele andmekaitset käsitlevatele õigusaktidele on andmekaitset käsitlevaid erisätteid kehtestatud ka valdkondlikes õigusaktides, näiteks

[2] Vogiatzoglou, P. jt, [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) (Õiguskaitse direktiivi rakendamise hindamine), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, 7. detsember 2022.

[3] Sartor, G. jt, [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#) (Pegasuse mõju põhiõigustele ja demokraatlikele protsessidele), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, jaanuar 2023, lk 56–57.

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/681 (mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks) artikkel 13 (isikuandmete kaitse);
- nõukogu 29. aprilli 2004. aasta [direktiivi 2004/82/EÜ](#) (veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid) artikkel 6 (andmetöötlus). See direktiiv tunnistatakse kehtetuks kahe uue määrusega, mille üle parlament hääletas 24. aprillil 2024 ja milles käsitletakse [reisijaid käsitleva eelteabe kogumist ja edastamist välispiirikontrolli tõhustamiseks ja hõlbustamiseks](#) ning [reisijaid käsitleva eelteabe kogumist ja edastamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks](#)^[4];
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta määruse (EL) 2016/794 (mis käsitleb Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametit (Europol)) VI peatükk (andmekaitsealased turvameetmed);
- nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määruse (EL) 2017/1939 (millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel) VIII peatükk (andmekaitse).

4. ELi peamised rahvusvahelised kokkulepped andmete edastamise kohta

a. Kommertseesmärgil toimuv andmeedastus: kaitse piisavuse otsused

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 45 järgi on komisjonil õigus otsustada, kas väljaspool ELi asuvas riigis on andmekaitse piisav – olgu siis siseriiklike õigusaktide või endale võetud rahvusvaheliste kohustuste alusel.

Kuna andmeedastus ELi ja Põhja-Ameerika vahel on hüppeliselt kasvanud ning USA domineerib erasektori internetireklaami ja jälgimise alal^[5], on Euroopa Parlament võtnud vastu mitu resolutsiooni, milles väljendatakse muret Atlandi-üleste andmevoogude pärast. Eelkõige leiab parlament, et ELi-USA andmekaitseraamistik Privacy Shield ei taga ELi õiguses nõutavat piisavat kaitsetaset, samal ajal kui Euroopa Liidu Kohus on korduvalt tühistanud kaitse piisavust puudutavaid Euroopa Komisjoni otsuseid USA kohta (vt 2015. aasta otsus Safe Harbori kohta kohtuasjas [Schrems](#) ja 2020. aasta otsus ELi-USA andmekaitseraamistiku Privacy Shield kohta kohtuasjas [Schrems II](#)).

Hoolimata sellest, et USAs ei ole andmekaitsekorda reformitud, saavutas Euroopa Komisjon USAs veel ühe kokkuleppe ja esitas [ettepaneku](#) veel ühe ELi-USA andmekaitseraamistiku kohta. LIBE-komisjoni ettepanekul võttis parlament 11. mail 2023 vastu [resolutsiooni](#) ELi-USA andmekaitseraamistikuga tagatud kaitse piisavuse kohta, milles järeldati, et ELi-USA andmekaitseraamistik ei taga kaitse taseme sisulist võrdväarsust. Komisjoni kutsuti üles jätkama läbirääkimisi USA partneritega, kuid mitte võtma kaitse piisavuse otsust vastu enne, kui on täielikult järgitud kõiki parlamendi resolutsioonis ja Euroopa Andmekaitsekoostöö nõukogu arvamuses esitatud soovitusi.

[4] Vavoula, N. jt, [Advance Passenger Information \(API\)](#) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework (Reisijaid käsitlev eelteave – reisijaid käsitleva eelteabe õigusraamistiku reformimist käsitlevate Euroopa Komisjoni ettepanekute analüüs), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, 8. juuni 2023.

[5] Maciejewski, M., [Metaverse](#) (Metaversum), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, 26. juuni 2023.

Komisjon võttis kolmanda [ELi-USA andmekaitseraamistiku](#) vastu 10. juulil 2023.

b. ELi ja USA vaheline raamleping

Parlament osales nõusolekumenetluse raames USA ja ELi vahelise süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmisega seotud isikuandmete kaitse kokkuleppe (andmekaitsealase raamlepingu) heakskiitmises. Selle kokkuleppe eesmärk on tagada Atlandi-ülese õigusosalase koostöö (eelkõige terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse) raames edastatavate isikuandmete kõrgetasemeline kaitse.

c. ELi-USA, ELi-Austraalia ja ELi-Kanada broneeringuinfo lepingud

EL on allkirjastanud broneeringuinfot käsitlevad kahepoolsed lepingud Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Kanadaga. Broneeringuinfo sisaldab teavet, mille reisijad on esitanud lendude broneerimisel või lendudele registreerimisel, ning andmeid, mille lennuettevõtjad on kogunud ärielistel eesmärkidel. Õiguskaitseasutused võivad broneeringuinfot kasutada raskete kuritegude ja terrorismi vastu võitlemiseks.

Kanada puhul märkis Euroopa Liidu Kohus 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15, et 25. juunil 2014 allkirjastatud ELi ja Kanada vahelist kavandatavat lepingut ei saa selle praegusel kujul sõlmida. Pärast seda arvamust alustati 2018. aasta juunis Kanadaga uusi broneeringuinfo läbirääkimisi, mis on praegu pooleli.

18. veebruaril 2020 võttis nõukogu vastu otsuse, millega anti luba alustada ELi ja Jaapani vahelisi läbirääkimisi, et sõlmida broneeringuinfo edastamise ja kasutamise leping. Need läbirääkimised on samuti veel pooleli.

d. ELi-USA terrorismi rahastamise jälgimise programm (TFTP)

EL on terrorismi rahastamise jälgimise programmi raames sõlminud USAga kahepoolse lepingu finantstehinguid käsitlevate sõnumiandmete töötlemise ja edastamise kohta ELi USAsse.

5. Andmekaitse aspektide käsitlemine valdkonnapõhistes resolutsioonides

Mitmes Euroopa Parlamendi resolutsioonis eri poliitikavaldkondade kohta käsitletakse ka isikuandmete kaitset, et tagada kooskõla ELi üldise andmekaitseõigusega ja eraelu puutumatuse kaitse nendes konkreetsetes sektorites.

6. ELi andmekaitse järelevalveasutused

[Euroopa Andmekaitseinspektor](#) on sõltumatu järelevalveasutus, kes tagab, et ELi institutsioonid ja asutused täidavad oma andmekaitsekohustusi. Euroopa Andmekaitseinspektori esmased ülesanded on järelevalve, konsulteerimine ja koostöö.

[Euroopa Andmekaitsekoostöö](#) (endine artikli 29 töörühm) on liidu asutus, millel on juriidilise isiku staatus ja sõltumatu sekretariaat. Andmekaitsekoostöösse kuuluvad ELi riiklike järelevalveasutuste, Euroopa Andmekaitseinspektori ja Euroopa Komisjoni esindajad. Euroopa Andmekaitsekoostööl on ulatuslikud volitused lahendada liikmesriikide järelevalveasutuste vahelisi vaidlusi ning anda nõu ja juhiseid peamiste mõistete kohta, mis sisalduvad isikuandmete kaitse üldmääruses ja direktiivis isikuandmete kaitse kohta õiguskaitstes.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on seadnud eraelu puutumatus kaitse üheks oma poliitilistest prioriteetidest ning olnud sellest tõukudes isikuandmete kaitse valdkonnas üks peamisi ELi õigusaktide kujundajaid. Lisaks on parlament seadusandliku tavamenetluse raames töötanud võrdsetel alustel nõukoguga andmekaitse reformi kallal. 2017. aastal lõpetas parlament töö valdkonna viimase olulise määrusega, mis käsitleb privaatsust ja elektroonilist sidet, ning ootab nüüd nõukogu töö lõppu, et alustada institutsioonidevahelisi läbirääkimisi.

Parlament on mitmes resolutsioonis väljendanud kahtlust, kas ELi ja USA raamistiku Safe Harbor ning sellele järgnenud ELi-USA andmekaitseraamistiku Privacy Shield alusel ELi kodanikele tagatud kaitse on piisav. Pärast Euroopa Komisjoni [rakendusotsuse \(EL\) 2016/1250](#) (isikuandmete kaitse piisavuse kohta ELi-USA andmekaitseraamistikus Privacy Shield) Schrems II kohtuasjas kehtetuks tunnistamist, mille põhjuseks oli mure selle pärast, et USA valitsuse järelevalvevolitused ei olnud piiratud, nagu on nõutud ELi õiguses, ja et ELi kodanikel ei olnud tõhusaid õiguskaitsevahendeid, võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles ta mõistis hukka asjaolu, et komisjon seadis suhted USAga ELi kodanike huvidest ettepoole^[6].

Pärast LIBE-komisjoni [ettepaneku](#) esitamist 11. mail 2023 [võttis parlament vastu](#) resolutsiooni ELi-USA andmekaitseraamistiku pakutava kaitse piisavuse kohta. Selles järeldati, et ELi-USA andmekaitseraamistik ei taga kaitse taseme sisulist võrdväarsust, ning kutsuti komisjoni üles jätkama läbirääkimisi USA partneritega. Komisjon peaks siiski hoiduma kaitse piisavuse kohta otsuse vastuvõtmisest, kuni kõiki resolutsioonis esitatud soovitusi on järgitud ja Euroopa Andmekaitse nõukogu arvamust on arvestatud. Komisjon võttis otsuse [ELi-USA andmekaitseraamistiku](#) kohta vastu 10. juulil 2023.

Parlament on moodustanud [uurimiskomisjoni, et uurida Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamist](#) ELi liikmesriikides (PEGA). PEGA-komisjon, mida juhivad [Euroopa Parlamendi liige Jeroen Lenaers](#), on põhjalikult uurinud nuhkvara kasutamist opositsiooniliikmete, ajakirjanike, juristide ja kodanikuühiskonna aktivistide jälgimiseks. Samuti on uuritud seda, kuidas niisugune tegevus mõjutab demokraatlikke protsesse ja üksikisiku õigusi ELis. Uurimise käigus konsulteeris PEGA-komisjon ELi ja kogu maailma [tippteadlaste](#), valdkonna töötajate ja ametiasutustega. Parlamendi poliitikaosakond koostas aruanded PEGA-lähetuste kohta [Poolasse](#), [Kreekasse](#) ja Küprosele. PEGA-komisjon hääletas 8. mail 2023 selle poolt, et kiita heaks raportöör [Sophia in 't Veldi](#) koostatud [lõpparuanne](#) Pegasuse ja samaväärse nuhkvara kasutamist käsitleva ELi õiguse kohaldamisel ilmnunud väidetavate rikkumiste ja haldusomavoli uurimise kohta. Raport sisaldab muu hulgas soovitusi luua ELi tehnoloogialabor, et uurida ja jälgida nuhkvara kasutamist ELi kodanike vastu. PEGA-komisjoni raportit järgiv parlamendi soovitus nõukogule ja komisjonile võeti vastu täiskogu istungil 15. juunil 2023. Euroopa Komisjon ei vastanud aga soovitusele õigeaegselt ja blokeeris Euroopa Parlamendi liikmete esitatud ELi tehnoloogialabori katseprojekti.

[6] [Euroopa Parlamendi 20. mai 2021. aasta resolutsioon Euroopa Kohtu 16. juuli 2020. aasta otsuse kohta – Data Protection Commissioner vs. Facebook Ireland Limited ja Maximilian Schrems \(Schrems II\) – kohtuasi C-311/18](#), punkt 28.

Parlament on tellinud oma seadusandliku tegevuse jaoks teadusliku aluse saamiseks mitu uuringut, sealhulgas uuringu [isikuandmete kaitse üldmääruse mõju kohta tehisintellektile](#), uuringu [biomeetria ja käitumisseire kohta](#), uuringu [metaversumi kohta](#) ning hiljuti uuringu [õiguse ja IKT kohta](#)^[7].

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

[7]Maciejewski, M., [Law and ICT](#) (Õigus ja IKT), Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, aprill 2024.

© Käesoleva teksti on koostanud liidu sisepoliitika peadirektoraat ja liidu välispoliitika peadirektoraat.

Teksti reprodutseerimine on lubatud mitteärielistel eesmärkidel, tingimusel et viidatakse allikale.