Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku Instituut

Mari-Liis Tamme

EUROOPA LIIDU JUSTIITS- JA SISEASJADE KOOSTÖÖ RAKENDUSPROBLEEMID

Magistritöö

Juhendaja:
Ramon Loik, MA

Kaasjuhendaja:
Tuuli Pärnsalu, MA

Tallinn 2016

MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku Instituut	Juuni 2016
Töö pealkiri eesti keeles: Euroopa Liidu justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemid Töö pealkiri võõrkeeles: Implementation Challenges of EU Justice and Home Affairs Cooperation Töö on kirjutatud eesti keeles, eesti-ja inglise keelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on esitatud 102-l leheküljel, millest töö põhiosa moodustab 99 lehekülge. Andmete illustreerimiseks on kasutatud 2 joonist ning 7 tabelit. Magistritöö eesmärk on välja selgitada EL-i justiits-ja siseasjade koostöö peamised rakendusprobleemid ning esitada uurimispõhiselt rakenduslikke parendusettepanekuid. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet: analüüsida justiits-ja siseasjade koostöö teoreetilisi ja õiguslikke aluseid ning põhiinstrumente; viia läbi ECRIS-e, JIT ja EAW-ga seotud dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud; koostada soovitused ja ettepanekud justiits-ja siseasjade koostööd reguleerivate õiguslike aluste ja praktika paremaks kooskõlla viimiseks. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutati uurimisstrateegiana võrdlevat juhtumiuuringut. Andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud süvaintervjuusid ja dokumendianalüüsi. Uuringu tulemusel tegi magistritöö autor ettepanekud justiits- ja siseasjade koostöö parendamiseks ning väljaselgitatud rakendusprobleemide lahendamiseks.	
Võtmesõnad: Institutsionalism, Euroopa vahistamismäärus (EAW), ühised uurimisrühmad (JIT), Euroopa karistusregistrite infosüsteem (ECRIS), piiriülene politseikoostöö, õigusalane koostöö kriminaalasjades.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Institutionalism, European Arrest Warrant (EAW), Joint Investigation Teams (JIT), European Criminal Records Information System (ECRIS), transnational police cooperation, judicial cooperation in criminal matters.	
Magistritöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Riigikaitse arengukava 2013-2022 mittesõjalised osad (2014), Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 (2014), Eesti riigikaitse strateegia (2010), Eesti julgeolekupoliitika alused (2010).	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Mari-Liis Tamme Olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Kõik magistritöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujalt allikatest saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma magistritöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:	
Vastab magistritöö nõuetele Juhendaja: Ramon Loik	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/
Vastab magistritöö nõuetele Kaasjuhendaja: Tuuli Pärnsalu	Allkiri: /allkirjastatud digitaalselt/
Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku Instituudi juhataja: Ivo Juurvee	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU 4
SISSEJUHATUS 5
1. EUROOPA LIIDU JUSTIITS- JA SISEASJADE KOOSTÖÖ ÕIGUSLIK ALUS JA KORRALDUS 10
1.1. Institutsionalistlik koostöökäsitlus 10
1.2. Koostöö õiguslik taust ja institutsionaalne raamistik 21
1.3. Koostöö põhifunktsioonid ja instrumendid 27
2. JUSTIITS-JA SISEASJADE KOOSTÖÖ RAKENDUSPROBLEEMID 35
2.1. Uurimuse metoodika 35
2.2. Euroopa vahistamismääruse, ühiste uurimisrühmade ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemi rakendusprobleemid 40
2.2.1. Dokumendianalüüs rakendusprobleemide kaardistamiseks 41
2.2.2. Ekspertintervjuude võrdlev analüüs 52
2.3. Järeldused ja ettepanekud justiits-ja siseasjade koostöö parendamiseks 66
KOKKUVÕTE 76
SUMMARY 79
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU 82
TABELITE JA JOONISTE LOETELU 99
Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimustik 100
Lisa 2. NVivo andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel 102

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

AI	Ajalooline institutsionalism
CEPOL	Euroopa politseikolledž (inglise keeles *European Police College*)
COSI	Sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alaline komitee (inglise keeles *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security*)
EAW	Euroopa vahistamismäärus (inglise keeles *European Arrest Warrant*)
ECRIS	Euroopa karistusregistrite infosüsteem (inglise keeles *European Criminal Records Information System*)
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
Eurojust	Euroopa Liidu õigusalase koostöö üksus (inglise keeles *The European Union's Judicial Cooperation Unit*)
Europol	Euroopa Politseiamet (inglise keeles *European Police Office*)
FRONTEX	Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (inglise keeles *The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*)
JIT	Ühised uurimisrühmad (inglise keeles *Joint Investigation Teams*)
JPA	Eesti julgeolekupoliitika alused
KAPO	Kaitsepolitseiamet
KI	Konstruktivistlik institutsionalism
KrMS	Kriminaalmenetluse seadustik
RAMO	Riigikaitse arengukava 2013-2022 mittesõjalised osad
RKS	Eesti riigikaitse strateegia
SI	Sotsioloogiline institutsionalism

SISSEJUHATUS

Euroopa ühtse julgeolekuruumi kindlustamiseks läbiviidav koostöö liitlastega tähendab sageli ühiseid muresid (KAPO, 2015). Seejuures on koostööks sellises julgeolekuruumis vaja ühtset arusaama strateegiatest, eesmärkidest ja tegevuse tagajärgedest (LeBeuf, 2002). Nimetatud arusaama võimaldamiseks reorganiseeriti 1. detsembril 2009. aastal jõustunud Lissaboni lepinguga (Euroopa Liidu Teataja, 2009a) oluliselt EL-i institutsioonide senist struktuuri ja pädevusi ning viidi sisse muudatused Euroopa Liidu lepingusse (Maastrichti leping) (Euroopa Liidu Teataja, 1992) ja Euroopa Liidu toimimise lepingusse (edaspidi ELTL) (Euroopa Liidu Teataja, 2010). Ühena märkimisväärsetest täiendustest seadis Lissaboni leping vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise varasemast olulisemale kohale.

EL-i üheks eesmärgiks nimetatud ala tugevdamisel on ELTL artikli 67 punktist 3 tulenevalt tagada kõrge turvalisuse tase kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise meetmetega. Eesmärgi täitmine toimub seejuures politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamisega, samuti kriminaalasjades tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamisega ning vajaduse korral kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamisega. Muutuva julgeolekuolukorra tõttu Euroopas ning arvestades, et tänased julgeolekuprobleemid on oma olemuselt piiriülesed ja valdkondadevahelised, on sellise mitmekesise koostöö tagamist peetud järjest olulisemaks (Euroopa Parlament, 2014b). Veelgi enam, ka 28. aprillil 2015. aastal vastu võetud Euroopa julgeoleku tegevuskavas aastateks 2015-2020 (European Commission, 2015) rõhutakse probleemidele seoses piiride pideva laienemise ja terrorismiga ning seatakse eesmärgiks koostööd veelgi edendada, eriti läbi operatiivkoostöö ning teabevahetuse õiguskaitseasutuste ja andmebaaside vahel.

Koostöö tagamiseks justiits-ja siseasjades on EL loonud mitmeid ameteid ja koostöömeetmeid. Justiits- ja siseasjadega tegelevad näiteks Eurojust, Europol, FRONTEX, CEPOL ja COSI (Euroopa Liit, 2015a), samuti on selle valdkonnaga seotud mitmed koostööinstrumendid, millest olulisemateks on Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS), ühiste uurimisrühmade (JIT) ja Euroopa vahistamismääruse (EAW) raames tehtav koostöö (Euroopa Liidu Nõukogu, 2015). Seega saab öelda, et EL on pidanud ja peab jätkuvalt vajalikuks võtta

kasutusele hulgaliselt meetmeid, et parandada senist koostööd. Seejuures on teiste hulgas ka Euroopa Parlament kritiseerinud (Euroopa Parlament, 2014a; Euroopa Parlament, 2015) koostöö õigusliku raamistiku (eriti ECRIS-e, JIT-i ja EAW) puudusi seoses sellega, et raamistik ei taga liikmesriikidele optimaalseid tulemusi ega isikute õiguste täielikku kaitset. EL-i õiguse rakendamisel ilmnenud probleemid võivad märku anda erinevatest vajakajäämistest (Mikli, 2015), olgu selleks siis EL-i õiguse ebapiisav ülevõtmine, riigisisese õiguse kohaldamata jätmine vastavalt uutele reeglitele, riigisisese õiguse vastuolu või õiguslikult reguleerimata olukord.

Arvestades 13. novembril 2015. aastal Pariisis ja 22. märtsil 2016. aastal Brüsselis toimunud terrorirünnakuid on eelkirjeldatud raamistik muutunud eriti oluliseks. Julgeolekuolukord Euroopas on viimastel aastatel järsult muutunud, kuna islamiterrorismi laine maailmas on seninähtutest kõige laiahaardelisem ja ohtlikum ning keerulise julgeolekuolukorra tõttu on oodata migratsioonivoo jätkumist Euroopasse (Teabeamet, 2016). Kasvav radikaliseerumine põhjustab vägivalda, mistõttu on vaja Euroopa ühist lähenemisviisi ja koostööd (Euroopa Parlament, 2014b; Euroopa Liidu Nõukogu, 2016). Magistritöö teema on **aktuaalne**, kuna rahvusvaheline julgeolek on jagamatu (KAPO, 2014) ning riikidevaheline koostöö justiits-ja siseasjades mõjutab oluliselt selle liikmesriikide, sh Eesti julgeolekut.

Riikidevahelise koostöö tähtust Eesti julgeoleku ja ühiskondliku turvalisuse tagamisel rõhutatakse nii Eesti julgeolekupoliitika alusdokumentides (JPA, 2010; RKS, 2010; RAMO, 2014; Siseministeerium, 2014) kui ka erinevate valitsusasutuste aastaraamatutes (KAPO, 2011; KAPO, 2012; KAPO, 2014; KAPO, 2015) ja arengukavades (Siseministeerium, 2013; Välisministeerium, 2014). Nii on Siseministeerium oma valitsemisala arengukavas (Siseministeerium, 2013) seadnud aastatel 2014-2017 oluliseks prioriteediks just rahvusvahelise koostöö arendamise ning menetluse sujuvamaks muutmise läbi riikidevaheliste kokkulepete, rahvusvaheliste konventsioonide ja riikliku seadusandluse. Läbi selle on võimalik ennetada ja juba realiseerunud ohtu vähendada näiteks seoses küberkuritegevuse, terrorismi ning kontrollimatu migratsiooniga.

EL-i julgeolekumaastikul on tekkinud olukord, kus nii EL-i (Euroopa Parlament, 2014b) kui Eesti siseriiklikud alusdokumendid (JPA, 2010; RKS, 2010; RAMO, 2014) käsitlevad riikidevahelist koostööd julgeoleku tagamise alusena ning ECRIS-t, JIT-d ja EAW-d koostööd hõlbustavate instrumentidena. ECRIS-e ja JIT tähtsust on eraldi rõhutatud ka EL-i justiits- ja siseministrite ning EL-i institutsioonide esindajate ühisavalduses 22. märtsil 2016. aastal Brüsselis toimunud terrorirünnakute kohta (Euroopa Liidu Nõukogu, 2016). Seejuures on autor eelnevalt viidanud avalikkuses ilmunud käsitlustele seoses nimetatud instrumentide puudustega justiits-ja siseasjade koostöö tagamisel. Eeltoodust tulenevalt on magistritöös käsitletav **uurimisprobleem** järgmine: milliste praktikas ilmnevate kitsaskohtade taha jääb justiits- ja siseasjade koostöömeetmete täiemahuline rakendamine?

Töö teema on **uudne**, kuna autorile teadaolevalt ei ole magistritöös käsitletud koostööinstrumente (ECRIS, JIT, EAW) Eesti rakendusasutuste perspektiivist nende koosmõjus varasemalt terviklikult uuritud. Justiits-ja siseasjade koostööd koordineerivaid institutsioone ja võimalikke probleeme on varem magistritöö raames põgusalt käsitlenud näiteks Allikmets (2013), kes on keskendunud EAW alusel loovutatava isiku õigustele ja Paabumets (2013), kelle töö keskseks küsimuseks on see, millistel põhjustel on Eesti keeldunud EAW täitmisest. Samuti on London (2011) käsitlenud kitsamalt seda, milline on politsei-ja õigusalase koostöö ajalooline areng ja tõendite vahetuse regulatsioon EL-is.

Rahvusvaheliselt on justiits- ja siseasjade koostööle uuringute raames viimastel aastatel üha rohkem tähelepanu pööratud. Näiteks on Leonard ja Kaunert (2016) käsitlenud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala 2014. aasta strateegia juhiseid liikmesriikidele ning Herlin-Karnell (2016) EL-i suundumust edendada ennetusele suunatud kriminaalõigust. Sarnaselt autorile on ka Lo Bianco (2016) käsitlenud konstruktivistlikku teooriat koostöö selgitamiseks, kuid võrdleb omavahel Euroopa tõendikogumismäärust ja viisainfosüsteemi. Eeltoodust tulenevalt väljendub magistritöö originaalsus teema käsitlemises uudsemast vaatenurgast lähtuvalt ning annab panuse koostööprobleemide lahendamiseks Eesti rakendusastuste näitel.

Lähtuvalt eeltoodust on magistritöö **eesmärk** välja selgitada EL-i justiits-ja siseasjade koostöö peamised rakendusprobleemid ning esitada uurimispõhiselt rakenduslikke parendusettepanekuid. Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud kolm **uurimisküsimust**:

1) Kuidas on justiits- ja siseasjade koostöö õiguslikult reguleeritud?
2) Millised on justiits- ja siseasjade koostöö funktsioonid ja praktikas esinenud probleemid selliste funktsioonide täitmisel?
3) Millisel viisil saab justiits- ja siseasjade koostöö rakendusprobleeme lahendada?

Tulenevalt magistritöö probleemist ja eesmärgist ning lähtudes uurimisküsimustest sõnastas autor järgmised **uurimisülesanded**:

1) Analüüsida justiits-ja siseasjade koostöö teoreetilisi ja õiguslikke aluseid ning põhiinstrumente.
2) Viia läbi ECRIS-e, JIT-i ja EAW-ga seotud dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud.
3) Koostada soovitused ja ettepanekud justiits- ja siseasjade koostööd reguleerivate õiguslike aluste ning praktika paremaks kooskõlla viimiseks.

Magistritöö on kvalitatiivne empiiriline uurimus, mille **uurimisstrateegiana** kasutatakse võrdlevat juhtumiuuringut. Juhtumiuuringu käigus viiakse andmete kogumiseks läbi dokumendianalüüs, sh õiguslik analüüs (Flick, 2009, p. 259) ja poolstruktureeritud intervjuud (Flick, 2009, p. 156). Võrdleva juhtumiuuringuga analüüsitakse kolme peamist justiits-ja siseasjade koostöökeskset instrumenti, so ECRIS, JIT ja EAW ning selgitatakse nimetatud instrumentide pinnalt välja suurimad rakendusprobleemid liikmesriikide koostöös. Intervjueeritavate leidmiseks kasutab autor eesmärgistatud valimit (Teddlie & Yu, 2007, p 77), millega lähtutakse uuritavate valikul uurimisülesannetest ja eraldatakse kindlaksmääratud mahuga populatsioonist (rahvusvahelise õigusalase koostööga seotud isikud) liikmeid eesmärgipäraselt selliselt, et tegemist oleks ekspertidega, kes oskavad uuritavat teemat parimal võimalikul viisil hinnata.

Ekspertintervjuu küsimustiku koostamise aluseks on magistritööst tulenevad teoreetilised põhiseisukohad ja dokumendianalüüsi tulemused justiits- ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide kohta. Intervjuude andmete analüüsimisel kasutab autor kvalitatiivse andmeanalüüsi programmi NVivo10, kuhu sisestatud transkribeeritud intervjuud kodeeritakse ning seejärel teostatakse tekstide kvalitatiivne sisuanalüüs (Bazeley & Jackson, 2013).

Intervjuude tulemusel selgitatakse välja intervjueeritavate seisukohad justiits- ja siseasjade rakendusprobleemide ning nende võimalike põhjuste kohta.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. **Esimeses peatükis** keskendub autor justiits- ja siseasjade koostöökesksete küsimuste teoreetiliste ja õiguslike käsitluste analüüsimisele ning sellise koostöö elluviimiseks loodud instrumentide, so EL-i vastavate ametite ja erinevate koostööprojektide väljaselgitamisele. **Teises peatükis** kirjeldatakse empiirilise uuringu metoodikat ning analüüsitakse konkreetseid EL-i koostööinstrumente, samuti esitatakse magistritöö põhilised järeldused. Uuringu järeldustele tuginedes teeb autor ettepanekud justiits- ja siseasjade koostööga seotud asutustele.

Arvestades magistritöö aktuaalsust hiljutiste sündmuste valguses Pariisis ja Brüsselis, loodab autor käesoleva tööga aidata kaasa õigusalase koostöö ja politseikoostöö kui sisejulgeoleku oluliste valdkondade arendamisele ning seeläbi ka sarnaste terrorirünnakute tõhusamale ennetamisele.

1. EUROOPA LIIDU JUSTIITS-JA SISEASJADE KOOSTÖÖ ÕIGUSLIK ALUS JA KORRALDUS

1.1. Institutsionalistlik koostöökäsitlus

Teoreetiliste aluste peatüki esimeses alapeatükis tuuakse esile valitud rahvusvahelist koostööd hõlmavate teooriate põhiseisukohad. Samuti analüüsitakse erinevaid teooriaid lähtuvalt teooriate käsitlustest institutsioonide kujunemise, ülesehituse ja toimeloogika kohta ning toimijate rollist vastavas institutsionaalses raamistikus.

Euroopa integratsiooni algperioodil, 1950-ndatel aastatel, põhines riikide koostöö valdavalt majanduslikel huvidel, millest tulenev tihe suhtlus viis võimu delegeerimisele rahvusülestele institutsioonidele (Veebel, 2000; Scott, 2008, p. 19). See võis olla omakorda EL-i integratsiooni käigus esinevate tõrgete peamiseks põhjuseks, st lepingulisest ühtsusest hoolimata erinesid institutsiooniline ja pädevuslik olukord oluliselt ja integratsioonitunnuseid oli poliitilises sfääris pigem vähe (Veebel, 2000, lk 22). Hiljem on tõrke peamiseks põhjuseks Euroopa integratsiooniprotsessi raames toimuvast pidevast politiseerimisest (Ruggie, Katzenstein, Keohane & Schmitter, 2005, p. 281) tulenevalt peetud poliitilist sfääri. Autori hinnangul tuleb integratsiooni tõrgete võimalike põhjustajatena käsitleda lisaks ka EL-i institutsioonilist ülesehitust.

Selgitamaks välja, kuidas on EL-i institutsioonide poolt põimitud EL-i õigusruum ja praktiline töökorraldus, ning kas EL-i institutsionaalne raamistik on piisav justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide ärahoidmiseks ja lahendamiseks, on autori hinnangul magistritöö teema ja EL-i kui institutsioonide kogumi uurimiseks kõige sobilikum teooria institutsionalism. Selline teoreetiline lähenemine aitab leida vastust teisele uurimisküsimusele, st milles seisnevad justiits-ja siseasjade koostöö praktikas esinevad probleemid, ning selgitada probleemide tekkepõhjuseid ja lahendamise võimalusi.

Institutsioone on käsitletud mitteformaalsete (Hall & Taylor, 1996; Marcussen, 2000) või formaalsete reeglite ja organisatsioonide (Streeck & Thelen, 2005), protseduuride, kokkulepete ja käitumisjuhiste (Hall & Taylor, 1996; Steinmo, 2008; Finnmore & Sikkink, 1998) kogumina

kui muutustele teatud juhtudel raskesti alluvate üksustena (Marcussen, 2000, p. 17; Steinmo, 2008; Bell, 2011), milliste institutsioonilist (poliitilist) ülesehitust võib olla raske mõjutada seoses varasemate valikutega, mis piiranguid seavad (Pierson, 2000a). Seega ei ole institutsioonide sisuks vaid kindlad reeglid, vaid ka see, kuidas sellised reeglid on tõlgendatud ja rakendatavad institutsionaalsete toimijate poolt.

Autori sellist järeldust ilmestab Moon`i (2013) metafooriline võrdlus institutsiooni ja inimkeha ülesehitusest, kus institutsioonide formaalne osa (reeglid), moodustab skeleti ja mitteformaalne (reeglitega kaasnevad tähendused, arusaamad ja ideed) moodustab koe. Seejuures, kui enamik teoreetikuid nõustub, et institutsioonid on olulised (Bell, 2011), erineb ulatuslikult see, kuidas institutsioone tõlgendada ja milline on nende roll. Peamised institutsioonilised iseloomustused hõlmavad liikmesriikide huve ja eelistusi (Pollack, 2003; Beach, 2005), rajasõltuvust (Pierson, 1996; Thelen, 1999) ning ideelise raamistiku ja sotsiaalse õppimise protsessi (Risse, 1996; Risse, 2005). Eeltoodust nähtub, et institutsioonil võib olla erinev tähendus sõltuvalt sellest, millises teoreetilises raamistikus seda käsitleda ja millisele institutsiooni iseloomustavale nähtusele enam rõhku pannakse.

Töö eesmärgi saavutamiseks ei piisa vaid üldise institutsionalismi raamistiku käsitlemisest. Nii näiteks on Risse märkinud (2004), et Euroopa institutsionaalse kujunemise hindamiseks tuleks omavahel kombineerida ajaloolist ja sotsioloogilist institutsionalismi. Samas tuleks Scharpf`i (1999) käsitluse kohaselt selgitada asju läbi ratsionaalse institutsionalismi ning sellega mittehõlmatut lähtuvalt ajaloolisest ja sotsioloogilisest institusionalismist. Autori hinnangul aitaks selline kombineeritud lähenemine kaasa uue, kumulatiivsema teooria väljatöötamisele, millise eesmärgi saavutamist on mitmete autorite (nt Scharpf, 1999; Mühlböck & Rittberger, 2015) poolt võimalikuks peetud. Selliseks kumulatiivsemaks teooriaks võiks käesoleva magistritöö raames olla konstruktivistlik institutsionalism. Seejuures nõustub autor Scharpf`i seisukohaga (1999), et vaid ühe teooria kasutamine EL-i institutsioonide kui justiits-ja siseasjade koostöö korraldajate ja reguleerijate rolli väljaselgitamiseks koostöö rakendusprobleemide esinemisel ei pruugi olla piisav. Seetõttu käsitleb autor uuringu teoreetilise taustana nii ajaloolist, sotsioloogilist kui ka konstruktivistlikku institutsionaalset lähenemist, mis võimaldab parimal võimalikul viisil justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleeme tuvastada. Arvestades töö mahtu, on töö fookus konkreetselt sellel, kuidas

nimetatud kolm teoreetilist lähenemist käsitlevad insititutsioonide ja toimijate rolle poliitilises protsessis ja koostöös.

Ajalooline institutsionalism (edaspidi ka AI) käsitleb institutsioone kui sageli minevikust pärit normatiivseid konstruktsioone, mis koosnevad formaalsetest ja mitteformaalsetest reeglitest, normidest, jõustavatest vahenditest ning normatiivsest ja ideoloogilisest struktuurist (Torfing, 2001). Seejuures on AI-d kui võrdleva juhtumiuuringu kasutamise soodustajat (Fioretos, 2011) rahvusvaheliste suhete käsiraamatutes analüüsitud seni teiste teooriate kõrval pigem vähem (Carlsnaes, Risse & Simmons, 2002; Reus-Smit & Snidal, 2008). Fioretos (2011) on leidnud, et selle põhjuseks võib olla see, et rahvusvaheliste suhete analüüsimisel teooriate raames ei ole ajaloolist mõju sedavõrd tähtsustatud. Samas on Steinmo (2008, p. 150), Stein (2008) ja Lawson (2006) välja toonud, et tegemist ei olegi niivõrd teooriaga, kui teatud lähenemisega poliitikale, mille tähelepanu on suunatud institutsioonide loomise, paljunemise, arengu ja struktuuride uurimisele läbi aja (Pierson & Skocpol, 2001; Sanders, 2006). Seega on AI lähenemine, mis tugineb rahvusvaheliste suhete selgitamisel institutsioonide normatiivsele ülesehitusele läbi ajaloo ning soodustab ka käesoleva magistritöö uuringustrateegia, so võrdleva juhtumiuuringu, kasutamist.

Eeltoodule tugineb ka AI kõige olulisem tunnus, so ülimuslikkus, mida see lähenemine omistab minevikule, ajalisusele ja ajaloolisele järgnevusele – arvamusele, et sündmuste ajastus mõjutab poliitilisi protsesse (Fioretos, 2011; Steinmo, 2008). Veelgi täpsemalt, AI teoreetikute hinnangul (Pierson, 2000a; Greener, 2005) mõjutab ajastus ettenägematust (tulemus võib oluliselt erineda oodatust), paindumatust (mida enam aega möödub, seda raskem on senist kurssi muuta), ergodoodilisust (võimalus, et sündmusel on kestev efekt) ja ebatõhustust (kasutamata alternatiivid võisid olla tõhusamad). Seega tuleb EL-i institutsioonide toimimise hindamisel AI-st lähtudes tuvastada see, millal ja kuidas mõjutavad ajaloolised protsessid poliitilist tulemust, sh kuidas institutsioonid struktureerivad (Torfing, 2001) osalejate vahelisi suhteid.

Crouch ja Farrell (2004) on leidnud, et AI-d enim iseloomustav (Hall & Taylor, 1996; Pierson, 2000a; Steinmo, 2008) teooria, so rajasõltuvuse teooria, on liigselt ette määratud arusaam institutsioonide arengust. Autor nõustub, et teoreetiliselt võib rajasõltuvus olla liigselt ette

määratud arusaam, kuid märgib, et praktikas tekkinud ja tekkivad institutsionaalsed probleemid võivad just olla seotud nimetatuga. Nii võiksid rajasõltuvus ja sellest tekkinud puudujäägid institutsioonides olla AI kohaselt põhjustatud järgmisest: 1) valikud institutsioonide käitumise (raja) üle on teinud võimupositsioonil olevad toimijad, kes ei soovi senist praktikat muuta (Fioretos, 2011); 2) toimijad on investeerinud olemasolevatesse süsteemidesse ja on nendega harjunud (Steinmo, 2008; Fioretos, 2011; Torfing, 2001), eriti kui olemasolevad süsteemid on konkurentsivõime aluseks (Pierson, 2004, pp. 153-157) ja positiivse mõjuga (Farell & Newman, 2010); 3) riikidel on erinevad huvid seoses uue praktika loomisega (Fioretos, 2011; Steinmo, 2008); 4) institutsioonid loovad teatud rajavalikute toetamiseks uusi toimijaid või tugevdavad stiimuleid olemasolevas valimisringkonnas (Fioretos, 2011).

Seega on AI kohane rajasõltuvus ja sellest tulenevad puudujäägid seotud sellega, et olemasoleva institutsioonilise struktuuri uuendamisel ja uuenduste sidumisel olemasoleva struktuuriga nähakse suuremat kasu kui suuremate muudatuste vastuvõtmisest (ehk võrreldakse teatud toimijate kasu-kulu, mitte üldist tulemust (Hall & Taylor, 1996)), millega võib kaasneda ka suurem vastuseis (Steinmo, 2008; Thelen, 1999). Selle tulemuseks (Pierson, 2004; Thelen, 1999) on see, et ei rakendata uusi mustreid, millest oleks tihti suurem kasu ning institutsioonid kestavad põhjendamatult kauem kui nende aluspõhimõtted ette nägid.

AI näeb sellise rajasõltuvuse negatiivse tagajärjena tekkinud institutsionaalset kihilisust (Mahoney & Thelen, 2010, p. 15; Hanrieder, 2014). Selle asemel, et tegeleda olemasolevate puudujääkidega olemasolevates institutsioonides, luuakse pigem uusi täiendavaid institutsionaalseid formatsioone, millel on võrreldes olemasolevatega väiksem või kattuv pädevus (Fioretos, 2011) ning ka uue raja valikul on see alati sõltuv varasemast (Torfing, 2001). Seega ei poolda AI lähenemine pidevalt uute instititutsioonide ja nendega seotud meetmete loomist, kuna pikas perspektiivis ei lahenda need olemasolevaid puudujääke. Veelgi enam, eelduslikult on sellise kihistumise tagajärjeks ka see, et muudatuste läbiviimine institutsioonides muutub keerulisemaks.

AI kohaselt on eelkirjeldatud puudujääke küll võimalik lahendada, kuid selle kiirus ja kõrvaldamise ulatus on oluliselt seotud riigisiseste ajalooliste regulatsioonidega ja minevikus vastu võetud otsustega, mis on aja jooksul moodustanud teatud poliitilise „mängu“ (Fioretos, 2011). Nii näiteks võib AI kohaselt institutsiooni rajasõltuvust enim mõjutada punktueeritud tasakaal, st seni toiminud ajaloolises järgnevuses esineb kriitiline olukord, mis sekkub rajasõltuvusse, ning mille tulemusel muutub senine poliitiline süsteem ja saabub tasakaal (Hall & Taylor, 1996; Steinmo, 2008; Fioretos, 2011). Autor on sarnaselt Hall`ile ja Taylor`ile (1996) siiski skeptiline, kuivõrd reaalne on sellise „saatusliku“ kriitilise olukorra esinemine, mis on niivõrd oluline, et muudab senist süsteemi näiteks EL-i puhul. Punktueeritud tasakaalu kui rajasõltuvuse peamise takistaja võimalikke alternatiivseid vahendeid institutsionaalsete muutuste võimaldamiseks on autor põhjalikumalt käsitlenud ka sotsioloogilise ja konstruktivistliku institutsionalismi raames.

Mitmed AI-d käsitlenud teoreetikud (Marcussen, 2000; McNamara, 1998; Lieberman, 2002; Katznelson & Weingast, 2005; Hall & Taylor, 1996) on leidnud, et institutsioonilised muudatused (sh ka eelnimetatud kriitilised muudatused) on toimijate ideede tulemus, st ideed, millega kaasneb lahendus olemasolevale probleemile (Steinmo, 2008). Sellised ideed ja nendest tulenevalt toimijate käitumine (Fioretos, 2011) mikrotasandi protsessides loovad stiimuli, et luua (või jätta loomata) uus struktuur teatud kriitilise otsustava hetke ajal või pärast seda (Capoccia & Kelemen, 2007). Seega on osade AI teoreetikute arvates AI rakendamiseks oluline institutsioonide ja nendega seotud muutuste hindamisel käsitleda ka toimijate ideid või uskumusi ja nende mõju institutsioonidele. Autor ei nõustu täielikult sellise seisukohaga ning selgitab seda järgmiselt.

Eelnevast analüüsist nähtub, et AI on seadnud rõhu pigem olemasolevate institutsioonide poolt tekitatud ebaefektiivsete tagajärgede kritiseerimisele kui institutsioonidele, mis oleksid efektiivsemad ja eesmärgistatumad. Veelgi enam, toimijad ja nendevahelised konfliktid on küll justkui reguleeritud institutsioonide poolt, kuid on lõplikult lahendatud vastavalt võimusuhete jaotusele (vt nt rajasõltuvuse põhjuste analüüsi, lk 12-14), keskendumata liigselt toimijate identiteetidele või ideedele. Seetõttu nõustub autor Torfingu (2001) seisukohaga, et AI-st tulenevalt ei ole muudatused institutsioonides toimijate ideede tulemus, vaid konfliktse vastuolu tulemus, mille lahendamise raames võiks toimijate ideid alles arvesse võtta ning

toimijate tegevus on oluliselt limiteeritud (Pierson, 2000b) varasematest institutsionaalsetest valikutest. Eeltoodust tulenevalt võimaldab AI pigem selgitada institutsionaalset seisakut ja katkematust (millele tuginedes ja millises järjekorras (Berman, 2006) teatud otsused tehti, mis mõjutavad praeguse ja tulevikus loodavate institutsioonide struktuuri (Fioretos, 2011; Pierson, 2004)) kui institutsionaalsete muutuste ja probleemide tegelikke põhjuseid (Olson, 2009; Peters, 2012, p. 119) ning toimijate rolli selles.

Sotsioloogiline institutsionalism (edaspidi ka SI) seab institutsioonide kaardistamisel rõhu normatiivsete reeglite loomisele ja laiaulatuslike institutsionaalsete keskkondade (Finnemore, 1996) kujundamisele indiviidide jaoks (Lowndes, 2010, p. 65). SI rõhutab ideede, õppimisprotsessi, sotsialiseerumise (Fioretos, 2011), informatsiooni, huvide (Torfing, 2001) ja kultuuri (Hall & Taylor, 1996) rolli institutsionaalse ülesehituse kujunemisel. Erinevalt AI-st, mille kohaselt institutsioonid mõjutavad peamiselt võimude tasakaalu organisatsioonilistes suhetes ja vähesel määral toimijate strateegiad, keskendub SI olemasolevas institutsionaalses keskkonnas tegutsevate toimijate identiteedile, ratsionaalsusele ja käitumisjuhistele (Torfing, 2001). Seega on SI eesmärgiks vastata küsimustele: Millises olukorras ma olen? Milline toimija ma olen? Mida teeks teine minusugune toimija sellises olukorras? (March & Olsen, 2009). Ka Steinmo (2008) on rõhutanud, et SI seostab institutsioonide loomise inimeste vaatega maailmale ning Torfing`u (2001) hinnangul on institutsioonid kui sotsiaalsed normid, mis sisaldavad formaalseid ja mitteformaalseid reegleid, uskumusi, koode, paradigmasid ja muid teadmisi, mis igapäevast elu ja suhtlust reguleerivad. Seega käsitleb SI institutsioone oluliselt laiemalt kui vaid formaalsed reeglid, kasutades ka teatud sümboleid ja moraalseid hoiakuid, mis annavad toimijate käitumisele tähendusliku raamistiku ning ühendavad kultuuri ja institutsiooni.

Eelkäsitletud seisukohti võiks SI teoreetikutest Dimaggio`st ja Powell`ist (1991) lähtudes pidada liiga „leebeks“, kuna nad on rõhutanud institutsioonide loomise ja muutmise vajadusena ka võimu ja sundi, mitte vaid seda, kas teatud süsteem on tegelikkuses efektiivne või kooskõlas inimeste arusaamaga maailmast. Siiski tuleb autori hinnangul tähele panna, et kui SI ka võimu käsitleb, on see piiratud keskkonnast tulenevate käitumuslike vormidega (Hay, 2006, p. 64) ning võimusuhted on pigem seotud käitumusliku institutsionaalse raamistiku kui eraldiseisva käitumisega (Lecours, 2005, p. 17). Seega on võimu ja poliitiliste mängude roll SI

käsitluses pigem marginaalse tähtsusega ning olulisemat rolli omavad inimeste arusaamad nende kultuurilisest keskkonnast ja käitumistavadest.

Eelkirjeldatud institutsionaalne raamistik piirab autori hinnangul SI puhul oluliselt toimijate tegevust. Torfing (2001) on küll välja toonud, et SI rõhutab institutsiooni ja toimijate eristamist, kuid samas märgib, et institutsiooni ja toimija suhe on rajatud teatud praktilisele arusaamisele, kus isik tegutseb vastavalt institutsiooni poolt antud juhisele. Seega lähtub toimija põhimõttest, et lahenduse leidmisel tuleb lähtuda käitumisjuhistest ja identiteedist, millel on kindel institutsionaalne raamistik (March & Olsen, 2009), mis on nii toimijate väliseks tunnuseks (Schmidt, 2008) kui ka sisemiseks seisundiks, limiteerides toimija vaba tahet. Eeltoodust tulenevalt näeb ka SI ette teatud rajasõltuvust. Torfing`u (2001) hinnangul on see seotud uskumusega, et sotsiaalsed ja poliitilised toimijad ei ole ratsionaalsed, autonoomsed ühendused ning toimijate identiteet ja käitumisjuhised on loodud eelnevalt institutsionaalse raamistiku poolt. Autor leiab, et sellise järjekordse rajasõltuvuse risk seisneb selles, et selle tulemusel kaob iseseisval autonoomsel toimijal võimalus viia läbi mingi muutus, st tulemuseks on mittemõtlevad toimijad, kelle tegevusel ei ole tegelikkuses tähtsust (Schmidt, 2008), mis iseloomustab nii AI-d kui SI-d.

SI pakub siin sarnaselt AI-le lahenduse, et institutsiooni muutused ilmnevad teatud võimaluste saabudes (March & Olsen, 1996), sealhulgas võib olemasolevat struktuuri nihutada teatud kriitiline sündmus, mis annab teistele toimijatele võimaluse viia sisse muudatusi ja valida uus rada (March & Olsen, 1996; Torfing, 2001). Siiski on SI puhul rajavaliku tulemust raskem ette näha, kuna institutsioonide valikud ei ole tehtud kalkuleeritud ratsionaalsuse ja efektiivsuse pinnalt, vaid kultuurilisest taustast (Torfing, 2001; Duric, 2011) (mida teised võiksid teha? (Hall & Taylor, 1996)), sobivuse loogikast (March & Olsen, 2009), poliitilistest võimumängudest (Pierson, 1995) ja rahvusvahelise õiguse ja huvirühmade poolt määratud kohustustest (Franceschet & Knight, 2001; Fioretos, 2011) tulenevalt. Seetõttu võivad mõned sellised valikud olla institutsiooni formaalsete eesmärkide saavutamisel Torfing`u (2001) hinnangul täiesti väärtusetud. Seega ei põhjenda SI seda, miks mingi muutus või areng institutsioonis toimus, vaid nendib fakti, et teatud võimaluse saabumisega võib kaasneda institutsiooni muutus.

Autori hinnangul ei suuda SI eristada toimijate, so riikide ja kodanike, tegelikku rolli institutsioonides ja nende võimet institutsioone kujundada. Eelnevast analüüsist nähtub, et SI ei käsitle piisavalt sellise võimu olemasolu, mis võimaldaks muuta institutsionaalset konteksti ja raamistikku ning mille tulemusel oleks toimijad võimelised defineerima, mis on võimalik ja vajalik. Eeltoodust tulenevalt ei pruugi SI pakkuda EL-i institutsioonide, toimijate ja meetmete käsitlemiseks piisavat raamistikku. Sellise raamistiku leidmiseks analüüsib autor järgmiselt konstruktivistliku institutsionalismi (edaspidi nimetatud ka KI) poolt pakutavaid lahendusi.

KI-d on peetud enam laialivalguvaks edasiarenduseks AI-st ja SI-st (Hay, 2006) ning kasvavaks trendiks rahvusvaheliste suhete teooriana (Hassan, 2010; Hassan, 2012). Vanemaid institutsionalismiteooriaid, sh eelpool käsitletud AI-d ja SI-d, on kritiseeritud (Hay, 2004; Blyth, 2002; Schmidt, 2010), kuna need ei ole võimelised selgitama institutsionaalseid puudusi ja probleeme piisavalt efektiivselt, mh seetõttu, et osalejad on rangelt seotud ja piiratud oma institutsionaalse keskkonnaga ja nö kleepuvad („*sticky view*“ (Bell, 2011)). KI säilitab varasema fookuse, kus olulist rolli omavad ideed (Hay, 2006, p. 63; Bell, 2011), kuid oluline areng seisneb seisukoha loomises, et ideed on institutsioonide põhialused ja loojad, peegeldades selle keskkonna normatiivseid seisukohti, kus nad peavad osalema (Hay, 2006, pp. 63-64), mitte institutsioonid ei ole ideede väljatöötajad ja alused (Moon, 2013). Seega võivad just toimijate ideed edasi viia muudatuseni institutsioonis (Dodds, 2013; Schmidt, 2006) ning seda, mis on sotsiaalselt, poliitiliselt ja majanduslikult võimalik, saab piiritleda mitte materiaalsete, vaid ideeliste piirangutega, mis on kehtestatud ja loodud toimijate poolt.

Eeltoodust tulenevalt käsitleb KI toimijaid institutsioonide loojatena ja samaaegselt nende subjektidena ning institutsioone nii olemasoleva üksusena (kontekst, milles toimijad mõtlevad, räägivad ja toimivad, st väline raamistik (Schmidt, 2008)) kui ka sõltuva üksusena (toimijate mõtete, sõnade ja tegude tulemus). Seega paneb KI Schmidt`i (2008) hinnangul toimija ja tema ideed tagasi institutsionaalsesse muutusesse. Sarnaselt Schmidt`ile (2008) on ideede tähtuse välja toonud ka Blyth (2002, p. 11), kes rõhutab, et ei saa öelda, et ainult ideed on määravad, või et institutsionaalne muutus on vaid ideeline süsteem, aga ideed mängivad olulist rolli siis, kui olemasolev institutsionaalne raamistik ei toimi ehk on kriis.

Blythi sellist seisukohta on kritiseerinud Bell (2011), Hay (Hay, 2006a, p. 70) ja Adler (1997), kes märgivad, et selline selekteerimine ja ideede ületähtsustamine kriisi ajal ei ole põhjendatud, kuna ideed loevad alati, kuna nad on paratamatult toimijate üheks vahendiks reaalsuse tõlgendamisel. Seejuures ei ilmu Hay (2006a) hinnangul uued ideed lihtsalt seetõttu, et need on funktsionaalsemad või sobivamad ning kontekst on see, mis toob muutuse kaasa, vaid muudatuse toovad kaasa poliitiliste tegevuste plaanitud ja plaanimata tagajärjed. Seega muutust ei too kaasa mitte mingi kriitilise sündmuse toimumine kui fakt, vaid selle sündmuse poliitiliste toimijate (poliitiline võimumäng) poolt tõlgendamine ja ettekujutus vajadusest viia läbi mingid teatud muudatused sellise sündmuse esinemisel.

Võimu rolli tähtsust muudatuste läbiviimisel on nii Hay (1997, 2006a, p. 64) kui Peters (2012, p. 116) rõhutanud, märkides, et KI näeb erinevalt AI-st ja SI-st institutsiooni ennast kui poliitilise võitluse või debati subjekti ja fookust, milliste võitluste tulem sõltub konkreetsest institutsionaalsest kontekstist. Seega institutsioonid, mis on tulemusrikkad, ei ole seda vaid seetõttu, et nad on kõige sobivamad või funktsionaalsemad, vaid seetõttu, et nad esindavad teatud poliitilise võitluse tulemust. AI, KI ja SI institutsiooni käsitluste erinevustele tuginedes sünteesis magistritöö autor alljärgneva illustreeriva tabeli 1.

Tabel 1. Ajaloolise-, sotsioloogilise- ja konstruktivistliku institutsionalismi võrdlus (Torfing, 2001; March & Olsen, 2009; magistritöö autori koostatud)

	AI	**SI**	**KI**
Milline teooria on?	Keskendub mesotasandile ja loogikale, eesmärgiks selgitus.	Keskendub mikro-ja makrotasandile, loogikale, eesmärgiks arusaamine.	Keskendub makro-tasandile, tugineb ideede, normide tähtsusele, eesmärgiks selgitamine
Milline on tegevus?	Konfliktid isiklike huvidega toimijate vahel on struktureeritud ja vahendatud institititsiooni poolt, kuid lõplikult lahendatud võimusuhete kaudu.	Toimijad tegutsevad vastavalt oma identiteedile ja käitumisjuhistele, mis on selle institutsionaalse konteksti loomulikuks osaks, kus nad asuvad. Institutsioon juhib toimijaid, kuid ei kontrolli neid. Sobivad tegevused ja valikud on õigustatud tihti vastavuse loogikaga.	Toimijad tegutsevad vastavalt oma ideedele, mõtetele, sõnadele ja tegudele, millest on poliitilise debati käigus välja kujundatud institutsionaalne raamistik.
Mis on institutsioon?	Normatiivsed konstruktsioonid, mis on tihti pärit minevikust. Koosnevad formaalsetest ja mitteformaalsetest reeglitest, normidest jms,	Kultuuriline konstruktsioon, mis koosneb formaalsetest ja mitteformaalsetes reeglitest normidest, uskumustest, koodidest, sümbolitest, paradigmadest ja teadmisest.	Umbmäärane raamistik, mis peegeldab poliitiliste ideede teatud tasakaalu, koosneb formaalsetest ja mitteformaalsetest normidest ning ideedest,

	AI	SI	KI
	jõuprotseduuridest ning ühisest normatiivsest ja ideoloogilisest struktuurist.		mida on toimijate seas levitatud. Seetõttu on ka poliitilised otsused mõjutatavad.
Mis on institut-sioonist mõjutatud?	Huvide võimutasakaal ja teatud ulatuses toimijate strateegiad.	Toimijate identiteet, ratsionaalsus ja käitumisjuhised.	Toimijate raamistik, st kontekst, milles toimijaid mõtlevad, räägivad ja toimivad.
Mis on institut-sioonide tulemus?	Institutsionaalse raamistiku regulatiivsest ja normatiivsest küljest tulenevalt valitakse sobiv strateegia, mille tulemusel toimijaid kas piiratakse või antakse enam vabadust.	Institutsionaalse raamistiku normatiivne ja käitumuslik külg õigustavad toimijaid eelistama üht käitumisviisi teisele.	Institutsionaalse raamistiku normatiivne ja käitumuslik külg loovad toimijate ideedele vastava keskkonna.
Kuidas on institutsioonid loodud ja muudetavad?	Luuakse vaidluse käigus tekkinud kompromissi tulemusena. Muudetakse konfliktsete vastuseisude tõttu välistele mõjutajatele (uus tehnoloogia, majanduskriis jms). Muudatusi on raske ellu viia.	Muudatusi on võimalik ellu viia kultuurilise keskkonna muutudes, teatud võimaluste saabudes, sh võib olemasolevat struktuuri nihutada teatud kriitiline sündmus. Muudatusi on raske ellu viia.	Muudatused toovad kaasa toimijate ideede ja kriitiliste sündmuste tõttu tekkivad debatid ning poliitiliste tegevuste plaanitud ja plaanimata tagajärjed. Muutusi on lihtsam ellu viia kui AI või SI puhul.
Millist tüüpi küsimusi esitab?	Milline oli eelmine institutsioon? Milline sündmus tingis muutuse? Kuidas varem tehti?	Millises olukorras ma olen? Milline toimija ma olen? Mida teeks teine minusugune toimija sellises olukorras?	Miks ja kuidas institutsioon loodi? Miks muutus institutsioon just nii? Millist rolli mängisid muutuses toimijad ja ideed?

Kui SI ja AI käsitlevad institutsioonide tegevust kui rajasõltuvat, on KI puhul tegemist pigem raja kujundamisega („*path-shaping*“). Raja kujundamist võiks selgitada kui institutsioonide ja nendega kaasnevate loogikate ja parameetrite (Schmidt, 2008) uuestisõnastamist ja ümberkujundamist (Hay, 2006a, p. 61), mis tugineb toimijate tajule ja ettekujutusele võimalikust tulemusest (Hay, 2006, p. 63) ning millele annavad aluse ideed (Blyth, 2002, p. 15) ja nendekohased debatid (Peters, 2012, p. 117). Kuna raja kujundamine annab erinevalt rajasõltuvusest toimijatele oluliselt laiemad võimalused institutsiooni mõjutada, on KI-d peetud muutustele oluliselt enam avatuks kui teisi institutsioonilisi teooriaid (Peters, 2012, p. 120). Seega on KI käsitluse kohaselt institutsioonide tegevus rada kujundav ning sellisele kujundamisele panevad aluse toimijad oma ideedega, mistõttu on muutuste läbiviimine institutsioonides lihtsam.

Eeltoodule tugineb ka KI põhiline kriitika (Bell, 2011; Peters, 2012, p. 122), st kuigi KI selgitab väga palju seda, kuidas toimijad ja eelkõige nende ideed mõjutavad institutsioone, ei käsitleta võrreldes AI-ga ja SI-ga piisavalt seda, kuidas institutsioonid mõjutavad toimijaid ja kuidas vähemstruktureeritud institutsioonid võivad vähendada võimalust toimijaid mõjutada. Seega on kritiseeritud seda, et KI on võrreldes teiste institutsionalistlike teooriatega läinud ehk teise äärmusesse, asetades rõhu toimijate tegevusele ja võimalusele institutsioone muuta ning vähem toimijaid raamistavale institutsionaalsele struktuurile. Autori hinnangul seob KI konstuktivisliku idee ajaloost, normidest, identiteedist ja sotsialiseerumisest ühelt poolt ja teiselt poolt institutsionalistliku idee kui institutsioonide rollist ja toimeloogikast, läbi mille nad riikide käitumist rahvusvahelises süsteemis mõjutavad.

Esimeses alapeatükis toodi välja, et rahvusvahelisi suhteid ja koostööd on käsitletud aastate jooksul erinevatest julgeolekuteooriatest lähtudes. Selgus, et nii AI, SI kui KI aitavad iseloomustada justiits-ja siseasjade koostööd ja selle raames tekkivaid probleeme, kuid tähtsustavad erinevalt institutsioonilist raamistikku. Kui AI iseloomustab institutsioonilisi arenguid ajalise järgnevusega, siis SI paneb rõhu kultuurile ja teiste toimijate käitumisele. Seejuures selgus, et kuigi KI tähtsustab sarnaselt SI-ga toimijate tegevust, on KI-d käsitlevad teoreetikud pidanud toimijaid ja nende ideid veelgi olulisemaks. Kui AI ja SI puhul on institutsioone toimijate poolt pigem raskem muuta ja nad on oma eelnevast tegevusest enam rajasõltuvad, on KI puhul iga institutsionaalse muutuse ja koostöö läbiviimise aluseks toimijad ehk riigid ja kodanikud, mis mõjutavad ja sisustavad institutsionaalset raamistikku. Seega on KI keskmeks diskursiivseid praktikaid ja piiriüleseid professionaalseid norme ning standardeid arendavad institutsioonid, milles EL-i puhul osalevad ka liikmesriigid. Kuigi analüüsist nähtus, et koostöö iseloomustamiseks võiks käsitleda nii AI-d, SI-d kui KI-d, selgub järgmiste peatükkide käsitlemisel autori hinnangul see, milline teoreetiline raamistik aitab parimal viisil selgitada tekkinud rakendusprobleeme justiits-ja siseasjade koostöös.

1.2. Koostöö õiguslik taust ja institutsionaalne raamistik

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor justiits-ja siseasjade koostööd reguleerivat õiguslikku tausta ja institutsionaalset raamistikku. Seejuures tuleb käesoleva töö raames institutsionaalse raamistiku all mõista nii EL-i ametlikke institutsioone kui ka ameteid (Euroopa Liit, 2015b) ja nende õiguslikku regulatsiooni justiits-ja siseasjade koostöös. Suurimad justiits-ja siseasju reguleerivad muudatused viidi sisse Lissaboni lepingu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala regulatsiooniga, mida on käsitletud ELTL V-s jaotises, mis hõlmab piirikontrolli, varjupaiga-, rände, tsiviil- ja kriminaalõigusealase koostöö ning politseikoostöö alaseid poliitikaid. Lähtudes töö eesmärgist välja selgitada koostöö rakendusprobleemid, käsitleb autor põhjalikumalt EL-i endise kolmanda samba valdkondadega, so politseikoostöö ja õigusalane koostöö kriminaalasjades, seotud õiguslikku regulatsiooni.

Kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö tähtsaim põhimõte, so vastastikuse tunnustamise põhimõte (Raba, 2002; Dolghi & Bogdan, 2015) tuleneb ELTL artikli 82 (endine EL-i lepingu artikkel 31) punktist 1, millest tulenevalt täidetakse teises riigis tehtud otsused protseduurilisi lisakitsendusi tegemata. Sellise põhimõtte järgimine peaks Bindari (2010) hinnangul võimaldama fundamentaalsete õiguste, riikide õigussüsteemide ja liikmesriikide traditsioonide ühtlustamise, mille eesmärgiks on turvalisuse tagamine (Pizzimenti & Vannucci, 2005) ning võitlus organiseeritud kuritegevusega ja uute kuriteoliikidega (Riigikogu, 2008). Politseikoostöö eesmärki käsitleb ELTL artikkel 87 lõige 1 (endine EL-i lepingu artikkel 30), mille kohaselt seab liit kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sh politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahel sisse politseikoostöö, mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist. Seega tagavad EL-i koostöö eduka toimimise pakutavaid koostöövõimalusi ellurakendavad liikmesriigid, kes eelnevalt väljatöötatud ja kokku lepitud välispoliitilistest eesmärkidest lähtudes püüavad omavahelistes suhetes saavutada enda jaoks parima tulemuse, eesmärgiga tagada oma kodanike turvalisus ja ohutus.

Politseikoostöö ja õigusalase koostöö läbiviimise edukus seisneb seejuures selleks kasutatavates meetmetes, st kuritegevusega võitlemiseks on vaja modernseid ja sobivaid vahendeid omavaid institutsioone, ilma milleta oleks riik võimetu efektiivselt kuritegevusele vastu astuma (Bocaniala & Bocaniala, 2012). Eeltoodut silmas pidades võetakse ELTL

artikkel 82 lõike 1 kohaselt õigusalases koostöös kriminaalasjades vastu meetmed, et kehtestada eeskirjad ja menetlused igat liiki kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste tunnustamise tagamiseks, lahendada kohtualluvuse konflikte, toetada kohtute ja prokuratuuride töötajate koolitust ning hõlbustada liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist koostööd.

Õigusalast koostööd kriminaalasjades reguleerib ja aitab edendada olulisel määral ka 21. mail 2014. aastal jõustunud direktiiv 2014/41/EL (Euroopa Liidu Teataja, 2014), mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades. Seega on loodud Stockholmi programmiga (2010) ette nähtud ning vastastikuse tunnustamise põhimõtte parimaks rakendusteks nimetatud (Monar, 2015, p. 135) süsteem esemete, dokumentide ja andmete kogumiseks kriminaalmenetluses kasutamise eesmärgil, mis hõlmab võimalikult suurel määral igat liiki tõendeid, sisaldab täitmise tähtaegu ja piirab võimalikult suurel määral keeldumise aluseid. ELTL artikkel 87 lõike 2 kohaselt võetakse politseikoostööga seotult vastu meetmeid seoses andmete haldamisega, personaliga ja organiseeritud kuritegevuse raskete vormide avastamisega seotud ühiste uurimismeetoditega.

Täiendavalt on Euroopa Parlamendil ja Euroopa Liidu Nõukogul võimalus kehtestada direktiiviga miinimumeeskirju vastastikuse tunnustamise ning politsei-ja õiguskoostöö hõlbustamiseks piiriülese mõõtmega kriminaalasjades. Sellised miinimumeeskirjad käsitlevad tõendite vastastikust lubatavust, isikute õigusi, kuriteoohvrite õigusi ning muid kriminaalmenetluse eriomaseid aspekte, mis Euroopa Liidu Nõukogu on otsusega eelnevalt kindlaks määranud (ELTL artikkel 82 lõige 2). Lisaks võivad nimetatud institutsioonid ELTL artikkel 83 punkti 1 alusel kehtestada ka miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriüleste mõõtmetega kuriteoliikide puhul. Nimetatud miinimumnõuete seadmise võimalikkuse eesmärgiks on eelduslikult arvestada liikmesriikide erinevate õigustraditsioonide- ja süsteemidega (Riigikogu, 2008), kuna mõistete ja kuritegude mitmekesisus (Bindar, 2010) võib olla probleemiks juriidilise koostöö läbiviimisel.

Ka teaduskirjanduses on peetud vajalikuks teatud miinimumnõuetes kokku leppimist. Nii näiteks on Jervis (1968), Booth (1994) ja Cooper (2004) välja toonud, et riikidevahelise koostöö tulemuse saavutamisel mängib olulist rolli see, milline on riikide ettekujutus iseendast, kuidas nad oma huvisid määratlevad ja kuidas kokkuleppeid tõlgendavad. Riikide arusaamad,

seisukohad ja poliitilised võimusuhted (Hanrieder, 2014) muutuvad läbi aja ning see, mis tundub õige nüüd, ei pruugi seda tunduda mõne aja pärast – kui meie muutume, muutub ka arvamus sellest, mis on julgeolek ja selle tagamiseks rakendatav koostöö (Booth, 1994; Hanrieder, 2014). Seetõttu on vältimatult vajalik riikidele teatud kohustuslike miinimumeeskirjade rakendamine. Bindar (2010) on märkinud, et selline miinimumeeskirjade kehtestamine kannab endas liikmesriikide õiguskorra ühtlustamise ideed, st igal liikmesriigil on oma kriminaalõigus, aga see peab harmoniseeruma EL-i õigusega, mille tulemusel oleks ühe liikmesriigi otsused tunnustatud ja rakendatavad (Dolghi & Bogdan, 2015) ka teistes liikmesriikides. Leitud on, et tihedam koostöö EL-i organite vahel aitab miinimumeeskirju küll luua, rakendada ja arendada (Loik & Col. Smith, 2015), kuid samas on selliste eeskirjade kehtestamine piiriülese organiseeritud kuritegevuse tõkestamiseks kulgenud ka institutsiooniliste rakendusraskustega (Loik, Hämäläinen & Veebel, 2016), sh kuna liikmesriikide õiguskultuurid ning koostööhuvid võivad ulatuslikult varieeruda.

Autor nõustub viimatinimetatud hinnanguga ja märgib, et kriminaalõiguse harmoniseerimine ei ole toimunud ühtlaselt. Nii näiteks on ette nähtud küll miinimumnõuded tõendite vastastikusele lubatavusele ja karistuste määratlemisele, kuid mitte miinimumnõudeid, mis puudutaksid õiglase menetluse tagamist ja hindamissüsteemi õiglase menetluse olemasolu tuvastamiseks (Popescu, 2012), mis oleks Bindari (2010) poolt välja toodud harmoniseerimise eesmärgi tagamiseks samavõrd olulised. Vaatamata osaliselt puudulikule regulatsioonile on Euroopa Parlamendile ja Euroopa Komisjonile antud siiski autori hinnangul suhteliselt lai valik erinevatest meedetest õigusalase koostöö hõlbustamiseks kriminaalasjades, arvestades seejuures ka võimalikke iseärasusi liikmesriikide õiguskordades ja traditsioonides. Sellise valiku kasutamise või mittekasutamisega seotud probleeme käsitleb autor kitsamalt teises peatükis.

Kui EL-i lepingu ja ELTL-i kohaselt toimus otsustamine eelnimetatud koostöömeetmete üle ühehäälselt Euroopa Liidu Nõukogu poolt, siis Lissaboni lepinguga on muudetud see kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamiseks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt (Riigikogu, 2008, lisa 1). Seega suurendati Lissaboni lepinguga oluliselt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni osatähtsust. Sellise muudatuse tingis mh asjaolu, et ühehäälsuse nõue viis sageli selleni, et Euroopa Komisjoni või

liikmesriigi poolt esialgu välja pakutud sõnastusest jäi kompromissvariandina alles raamotsuse esialgse sõnastuse ja mõtte vari (Riigikogu, 2008, lk 84). Seejuures muudeti Lissaboni lepinguga alates Amsterdami lepingu (Official Journal of the European Communities, 1997) jõustumisest 1. mail 1999. aastal kehtinud praktikat, et koostöö toimub ainult raamotsustele tuginedes ning otsustati kasutada ka seadusandliku tava- või erimenetluse kohaselt vastuvõetud seadusandlikke akte (ELTL artikkel 82 lõiked 1 ja 2, artikkel 87 lõiked 2 ja 3; Riigikogu, 2008, lk 85). Selline muutus regulatsioonis ei ole Euroopa Komisjoni (2015a) hinnangul siiski taganud ühtset süsteemi direktiivide rakendamisel ning nende hilinenud ülevõtmine kõikides poliitikavaldkondades on jätkuv probleem, mis mõjutab negatiivselt üldist õiguskindlust ja võrdseid tingimusi ühtsel turul ning vaba liikumise alal.

Seega kaasnes Lissaboni lepinguga oluline institutsionaalne muutus, kuna erinevad poliitikavalkonnad on integreeritud terviklikku otsusetegemise struktuuri (Papier, 2008). Sellist seisukohta kinnitab ja ilmestab autori poolt eelnevalt välja toodud Euroopa Parlamendi osatähtsuse kasv ja raamotsuste asendamine seadusandliku menetlusega. Veelgi enam, erinevalt varasematest aluslepingutest katab Lissaboni lepinguga võimaldatud Euroopa Liidu Kohtu pädevus kõiki EL-i valdkondi ning Euroopa Liidu Kohtu tegevus EL-i poliitika erinevates struktuurides on varasemast ühtlustatum. See peaks omakorda tagama süsteemse EL-i õigusaktide rakendamise (Occhipinti, 2013, p. 174), kontrolli ja ühtlase juurdepääsu õiguskaitsele (Riigikogu, 2008).

Justiits-ja siseasjade koostöö institutsionaalne raamistik on mõjutatud ka liikmesriikide ja nende kodanike tegevusest. Nii näiteks loodi Lissaboni lepinguga Euroopa kodanikualgatuse võimalus, mille alusel vastu võetud määruse (Euroopa Liidu Teataja, 2011) kohaselt saab 1 miljon kodanikku, kes on pärit vähemalt ühest neljandikust EL-i liikmesriikidest, taotleda vahetult Euroopa Komisjonilt tema pädevusvaldkonda kuuluvate õigusaktide ettepanekute esitamist. Samuti kajastub riikide kaasarääkimisõigus võimaluses vaidlustada direktiivide vastuvõtmist ja tõmmata nö hädapidur („*emergency brake*“ (Ladenburger, 2008)). ELTL artikkel 82 lõike 3 kohaselt, kui liikmesriik leiab, et direktiiv mõjutaks tema kriminaalõigussüsteemi aluspõhimõtteid, võib ta nõuda, et direktiivi eelnõu esitatakse Euroopa Ülemkogule aruteluks. Seega on justiits-ja siseasjade koostöö raamistikku kaasatud varasemast enam toimijaid ja nende ideid ning nende roll kasvab kaasarääkimise õiguse suurendamisega

(Elezi, 2013). Riikidele kui toimijatele võimaldatakse enam oma institutsionaalset raamistikku reguleerida ning just toimijate ideed võivad edasi viia muudatuseni institutsioonis (Dodds, 2013; Schmidt, 2006), milline tegevus iseloomustab alapeatükis 1.1. käsitletud KI-d.

Liikmesriigid ei ole eraldiseisvad üksused, vaid üks osa suuremast süsteemist (Bindar, 2010), mistõttu on seoses koostöö ühtlustamisega ja eduka välispoliitika tagamisega liikmesriikidel Cooper`i (2004) hinnangul ka keeruline ülesanne olla teadlik võimalike koostööpartnerite õiguslikust regulatsioonist ja üldisest taustast. Koostöö hõlbustamiseks ja teadlikkuse tõstmiseks eelkirjeldatud institutsionaalses raamistikus on ELTL-is politseikoostöö ja kriminaalasjades läbiviidava õigusalase koostöö raames käsitletud peaasjalikult kahte konkreetset EL-i ametit, so vastavalt Europol ja Eurojust. Kuna nimetatud ametid kannavad sellise koostöö läbiviimisel teistest eespool nimetatud (käesolev töö, lk 5) ametitest ELTL-ist ja teaduskirjandusest tulenevalt (Ladenburger, 2008; Rozee, Kaunert & Leonard, 2013) olulisemat rolli, keskendub autor just nende kahe ameti institutsionaalsele korraldusele.

Eurojust (nagu ka Europol) on asutatud selleks, et aidata kaasa liikmesriikide koostööle võitluses rahvusvahelise kuritegevusega (Bindar, 2010; Parkin, 2012; Vladila, 2011) ning selle roll on järjest enam suurenenud (Deni, 2015). 2002. aastal loodud Eurojusti tegevuse peamiseks eesmärgiks on parandada pädevate riigisiseste organite vahelist koostööd ja infovahetust uurimistoimingute teostamisel ja süüdistuste esitamisel rasketes kuritegudes (Eurojust, 2014), eriti sellistes kuritegudes, mis hõlmavad kahte või enamat liikmesriiki (piiriülesed kuriteod)(ELTL artikkel 85 lõige 1). Seega ei ole Eurojustil täielikku uurimis-või süüdistuspädevust, vaid see eksisteerib kui vahendaja (Parkin, 2012) ja riigisiseste organite tegevust koordineeriv keskne asutus (Raba, 2002). Sellist seisukohta on väljendanud ka Tache ja Andrei Bocaniala (2012), märkides täiendavalt, et Eurojust arvestab meetmete rakendamisel riikide ja kodanike fundamentaalsete õiguste ja vabadustega. Seega on Eurojusti näol tegemist asutusega, mis üritab ergutada liikmesriikide õigusalast koostööd talle võimaldatud institutsionaalses raamistikus. Eurojusti selline käsitlus vastab autori hinnangul eelnevalt analüüsitud KI käsitlusele institutsioonist kui olemasolevast üksusest (ehk väline raamistik (Schmidt, 2008), milles toimijad teevad koostööd) ning samas sõltuvast üksusest (Hay, 2006a, p. 64; Peters, 2012, p. 118) ehk toimijate sõnade, tegude ja õiguste tulemus.

Eurojusti koostööpartneri Europoli loomine lepiti kokku EL-i lepinguga 1992. aastal (artikkel K1 lõige 9). Sellest tulenevalt võeti 25. juulil 1995. aastal vastu Europoli konventsioon, mis jõustus 1. oktoobril 1998. aastal (Europoli konventsioon, 1998). Seejuures, EL-i ametliku agentuurina asutati Europol alles Euroopa Liidu Nõukogu 6. aprilli 2009. aasta otsusega (Euroopa Liidu Teataja, 2009b). Europoli on erinevalt Eurojustist peetud EL-i keskseks asutuseks Euroopat ohustavate riskide realiseerumise ärahoidmisel (Rozee, *et al*., 2013) ja EL-i poliitikaprotsessi mõjutajana (Gerspacher, 2005). Samas on tõstatatud küsimus (Rozee, *et al*., 2013; Bures, 2008; Kaunert, 2010), kas Europol on oma puudulike operatiivvõimaluste tõttu siiski nii kõikehõlmav asutus, kui EL üritab seda näidata. Bures (2008, p. 65) on seda selgitanud nö „kana-muna“ dilemmana, kus Europol ei ole nii võimekas, kuna tal ei ole riikideülest võimu ja usaldust, kuid kuna ta ei ole piisavalt võimekas, ei anta talle võimu ega usaldust. Vastupidiselt sellisele kriitikale leiavad Puntscher Riekmann (2008, p. 26), Zunic ja Dukic (2012), et kuigi Europolil pole täidesaatvat võimu, viitab selle pädevus siiski osaliselt operatiivtegevusele (kasvõi võimalus osaleda JIT-i tegevuses). Käesoleva uurimuse fookust arvestades ei pea autor vajalikuks keskenduda kitsalt Europoli eelnimetatud võimalikele probleemidele, kuid nendib, et uuring võib vähemalt osaliselt anda vastuse ka nimetatud küsimusele.

ELTL artikli 88 lõigetest 1 ja 2 ning eelnevast tulenevalt on Europolile antud laialdaselt võimalusi koostöö hõlbustamiseks ja erinevate vahendite kasutamiseks, samas allub Europol kõrgemale institutsionaalsele korrale ja poliitikale. Seega rakendub KI teoreetikute idee, et sündmuse või tegevuse toob kaasa selle poliitiliste toimijate (poliitiline võimumäng) poolt tõlgendamine (Hay, 2006) ja konkreetne institutsionaalne kontekst (Hay, 1997, 2006a, p. 64; Peters, 2012, p. 116). Ka 2013. aastal läbi viidud uuringus (Tebaldi & Calaresu, 2013) leiti, et Europoli kõrge institutsionaliseerimise tase on viinud eurotsentrilise, institutsionaliseeritud poliitilise võrgustikuni. Seejuures võib Tebaldi ja Calaresu (2013) hinnangul ülemäärane institutsionaliseerimine pikas perspektiivis tulla poliitika ning EL-i koostöö edukale toimimisele ja arengule siiski kahjuks, kuna tekitab AI (ja osaliselt ka SI) teoreetikute poolt käsitletud rajasõltuvust, kus institutsioon on rangelt seotud ja piiratud oma institutsionaalse keskkonnaga (Hay, 2004; Blyth, 2002; Schmidt, 2010). Seega on nii teoreetikute hinnangutest kui ka rahvusvahelistest uuringutest tulenevalt Europoli puhul tegemist tugevalt

institutsionaliseeritud EL-i ametiga, mis allub oma tegevuses kõrgemale poliitilisele otsustustasandile.

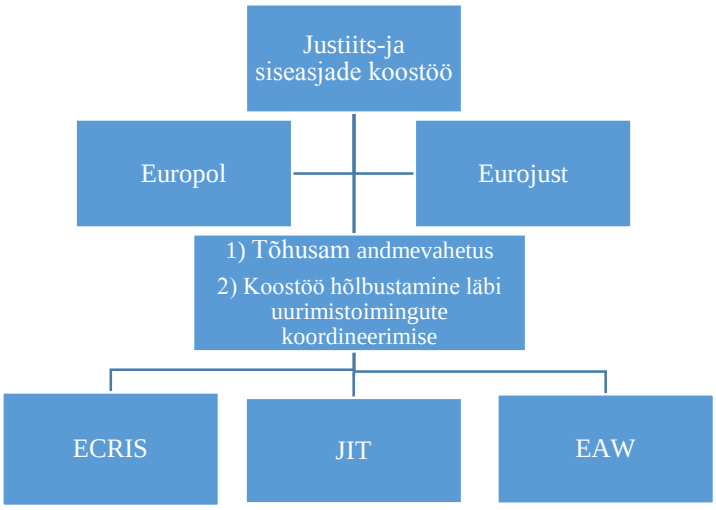
Eelkäsitletut kokkuvõttes toimub justiits- ja siseasjade koostöö poliitika ja õigusliku regulatsiooni kujundamine institutsionaalses raamistikus. Seetõttu on autori hinnangul oluline, et institutsioon ja selle funktsioonid ei ole vaid vormiliselt korrektsed, vaid nendest peab järelduma ka positiivne tulem, mis motiveeriks edasiseks koostööks – vaid sellisel juhul on institutsioonid täitnud oma ülesande. Selliseid funktsioone ja nende täitmiseks rakendatavaid instrumente käsitleb autor järgmises alapeatükis.

1.3. Koostöö põhifunktsioonid ja instrumendid

Koostöötõrgete väljaselgitamiseks on autori hinnangul vajalik kõigepealt tuvastada, millistele tingimustele peaks selline koostöö vastama, mille käigus koostöötõrked esinevad. Eelmises alapeatükis selgitati, et justiits-ja siseasjade koostöö hõlbustamisel kannavad olulisemat rolli Europol ja Eurojust, mistõttu on põhjendatud koostöö põhifunktsioonide tuvastamisel lähtuda nimetatud ametitele seatud eesmärkidest ja ülesannetest. Seejärel analüüsib autor kitsamalt, millised instrumendid on konkreetse funktsiooni täitmiseks loodud ja kuidas need toimivad, millele tuginedes viiakse läbi võrdlev juhtumiuuring rakendusprobleemide väljaselgitamiseks ja lahendamiseks.

Eelnevalt on välja toodud, et Eurojust ja Europol on asutatud selleks, et aidata kaasa koostööle võitluses rahvusvahelise kuritegevusega (Bindar, 2010; Parkin, 2012; Vladila, 2011). Eurojusti selline kaasaaitamine seisneb ELTL artikkel 85 lõike 1 ning Euroopa Liidu Nõukogu otsuste 2002/187/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2002a) ja 2009/426/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2008) kohaselt liikmesriikide (õiguskaitse) asutuste tegevuse koordineerimises uurimise ja kohtu alla andmise osas (sh andmevahetust uurimistoimingute teostamisel ja süüdistuste esitamisel rasketes kuritegudes (Eurojust, 2014)) ning koostöö toetamises ja tõhustamises (eelkõige selleks, et hõlbustada õigusabitaotluste ning väljaandmistaotluste täitmist). Seega on Eurojusti funktsiooniks rahvusvahelise kuritegevusega võitlemisel parandada ja arendada asutuste vahelist koordineerimist ja koostööd.

ELTL artikkel 88 lõikest 2 ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse 2009/317/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2009b) artiklist 5 tulenevalt on Europoli sellisteks koostööd edendavateks põhiülesanneteks andmete (ka kriminaalluure andmete) kogumine, säilitamine, töötlemine, analüüs ja vahetus, kaasaaitamine uurimistele asjakohase teabe esitamisega ning uurimistoimingute koordineerimine, korraldamine ja teostamine. Seega on Europoli funktsioon toetada liikmesriikide õiguskaitseasutuste tööd läbi informatsiooni kogumise, analüüsi, levitamise ning uurimiste koordineerimise (Rozee, et al., 2013), millega peaks Europol aitama luua EL-i kodanike jaoks turvalisema Euroopa (Euroopa Politseiamet, 2012), toetades õiguskaitseasutusi kriminaalteadete vahetamise ja analüüsimise abil. Eeltoodust tulenevalt võiks jagada Eurojusti ja Europoli funktsioonid kaheks suuremaks põhifunktsiooniks, milleks on esiteks tõhusam andmevahetus, sh andmete kogumine, hoidmine ja analüüs ning teiseks liikmesriikide koostöö hõlbustamine läbi uurimistoimingute koordineerimise ja toetamise. Koostöö põhifunktsioonide ja instrumentide tuvastamise käigu ning omavahelise seose paremaks näitlikustamiseks on autor sünteesinud joonise 1.

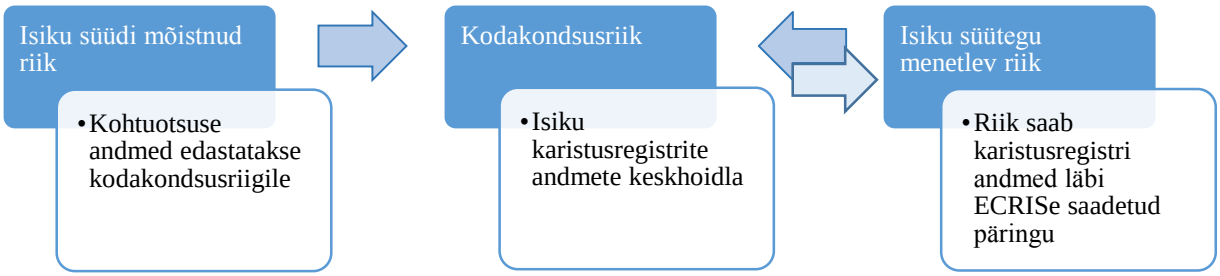


Joonis 1. Koostöö põhifunktsioonid ja instrumendid (magistritöö autori koostatud)

Tõhusam andmevahetus eeldab esiteks ühist süsteemi rahvusvaheliste kuritegudega seotud andmete kohta, sh süsteemi, mis võimaldab liikmesriikidel tulemuslikult vahetada teavet süüdimõistetud kurjategijate kohta (European Justice, 2015). See annaks omakorda võimaluse võtta karistuse määramisel arvesse teistes liikmesriikides toime pandud kuritegusid (Gutierrez

Zarza, 2015, p. 128) ning hinnata isiku sobivust teatud ametikohtadele teistes liikmesriikides. Nii näiteks kandis Prantsusmaa kodanik Michel Fourniret vanglakaristust sarimõrvade eest ning vabanedes asus takistuseta tööle Belgia kooli, kus pani toime veel tapmisi (Grijpink, 2006; European Justice, 2015). Nimetatud põhjuseid arvesse võttes on loodud ECRIS, mille toimimise põhimõtted tulenevad raamotsusest 2009/315/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2009c) ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemi 6. aprilli 2009. aasta otsusest (Euroopa Liidu Teataja, 2009d).

6. aprill 2009. aasta otsuse artikkel 3 lõikest 1 tulenevalt on ECRIS tsentraliseeritud infotehnoloogia süsteem, mis rajaneb kõikide liikmesriikide karistusregistrite andmebaasidel, ning koosneb: a) ühistele protokollidele vastavast sidumistarkvarast, mis võimaldab liikmesriikide karistusregistrite andmebaaside vahel andmeid vahetada ja b) ühisest sideinfrastruktuurist, mis võimaldab kasutada krüpteeritud võrku. Seejuures ei ole ECRIS karistusregistrite keskne andmebaas ning kõik karistusregistrite andmed talletatakse üksnes liikmesriikide hallatavates andmebaasides (otsuse artikkel 2 punkt 2). Seega ei ole liikmesriikide keskasutustel otsest juurdepääsu teiste liikmesriikide karistusregistritele ning andmete vahetus toimub päringu tegemisel sidumistarkvara kaudu. See tähendab, et kohtunik, prokurör või muu isik, kes on õigustatud nägema isiku karistusregistri infot, esitab oma riigi keskasutusele (Eestis Registrite ja Infosüsteemide Keskusele (vt Tabel 2; karistusregistri seadus, 2015) standardiseeritud formaadil põhjendatud päringu, mis edastatakse omakorda masintõlkeks sobilikus vormis (Buczma, 2011) läbi ECRIS-e isiku kodakondsusjärgse liikmesriigi keskasutusele. ECRIS-e päringu toimeloogika selgitamiseks on autor sünteesinud alljärgneva illustreeriva joonise 2.



Joonis 2. ECRIS-e toimeloogika (magistritöö autori koostatud)

Liikmesriikide menetluskordade ühtlustamiseks on kasutusele võetud süütegusid käsitlev tabel, kus on süüteod liikide kaupa ühtlustatud. Otsuse artikli 4 lõikest 1 tulenevalt, kui liikmesriigid edastavad raamotsuse 2009/315/JSK artikli 4 lõigete 2 ja 3 ja artikli 7 kohaseid andmeid, mis hõlmavad kuriteo nimetust või juriidilist kvalifikatsiooni ning viidet kohaldatavatele normidele, märgivad nad igale süüteole, mille kohta andmeid edastatakse, vastava koodi, mis on esitatud süütegusid käsitlevas tabelis (otsuse A lisa). Sama artikli lõikest 2 tulenevalt märgitakse süüdimõistva kohtuotsuse sisu hõlmava info igale karistusele ja mõjutusvahendile, mille kohta andmeid edastatakse, vastav kood (otsuse B lisa).

Eelkirjeldatud viis andmeid edastada peaks võimalikult suures ulatuses tagama selle, et liikmesriikidel on ühtne arusaam isiku süüteost ja määratud karistusest. Seejuures ei sisalda ECRIS teavet kolmandate riikide kodanike kohta, kuigi Euroopa Komisjon esitas 19. jaanuaril 2016. aastal direktiivi ettepaneku (Euroopa Komisjon, 2016) luua mehhanism, mille kaudu oleks liikmesriikidel võimalik vahetada ka kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute karistusandmeid.

Eeltoodust tulenevalt on ECRIS loodud tõhusama andmevahetuse, kui justiits-ja siseasjade koostöö ühe põhifunktsiooni täitmiseks, mis on sisuliselt ühine süsteem rahvusvaheliste kuritegudega seotud andmete kohta. Kuigi ECRIS on loodud peaasjalikult andmete vahetamiseks kriminaalmenetluse hõlbustamiseks, võib kooskõlas Euroopa raamotsusega 2009/315/JSK, Euroopa Liidu Nõukogu otsusega 2009/316/JSK ja siseriikliku regulatsiooniga karistusregistri väljavõtteid vahetada ka muul eesmärgil. 19. jaanuari 2016. aasta seisuga kasutavad ECRIS-t informatsiooni (nii kriminaalmenetluse hõlbustamiseks kui muul eesmärgil) vahetamiseks 25 liikmesriiki ning üle 30% päringutest saavad positiivse vaste, st kodakondsusriigi karistusregister sisaldab andmeid päritava isiku kohta (European Commission, 2016). Seejuures on ECRIS vaid üheks instrumendiks andmete vahetamiseks eesmärgiga võidelda rahvusvahelise kuritegevusega. Autor pöörab järgmiselt tähelepanu ka teistele nimetatud eesmärgi täitmiseks loodud instrumentidele.

Kuna kuriteod muutuvad järjest enam piiriülesemaks (Vladila, 2011; Bakker & Powderly, 2011), muutuvad selliseks ka nende lahendamiseks läbi viidavad uurimised, milleks ei piisa vaid ühe liikmesriigi ekspertide ja ametnike andmetest ja teadmistest, vaid on vaja teha

koostööd ja kaasata teisi liikmesriike (Commonwealth Secretariat, 2008). Eeltoodust tulenevalt on nii tõhusama andmevahetuse soodustamiseks kui ka uurimistoimingute hõlbustamiseks loodud 29. mai 2000. aasta konventsiooni (Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline kriminaalasjades vastastikuse õigusabi konventsioon, 2000) ja Euroopa Liidu Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/465/JSK (Official Journal of the European Communities, 2002) alusel ühiste uurimisrühmade instrument (ingl *Joint Investigation Teams* – JIT). JIT regulatsioon pakub liikmesriikide vaheliseks koostööks ja konkreetsete juhtumite lihtsustamiseks (Gerspacher, 2005) kasutusvalmis raamistikku (Bakker & Powderly, 2011). Seejuures on JIT edukuse tagajaks nii JIT-d luues (De Wree, 2006, p. 54) kui operatsioonifaasis (Balcaen, 2006, p. 86) informatsiooni vahetu (Spapens, 2011) jagamine, mis eeldab liikmesriikidevahelist usaldust (Bakker & Powderly, 2011). Seega on JIT puhul tegemist koostööinstrumendiga, mille sisustamisel peavad liikmesriigid lähtuma konkreetsetest eesmärkidest ja omavahelistest suhetest.

Euroopa Komisjon (Euroopa Komisjon, 2015c) on seisukohal, et JIT-d on osutunud toimivaks vahendiks, mida tuleks kasutada senisest korrapärasemalt ja mille töösse tuleks EL-i ameteid süstemaatilisemalt kaasata. Vastupidiselt, kuigi JIT-de rakendamise arv on pigem suurenenud (2011. aastal loodi Eurojusti toetusel 33, 2012. aastal 47, 2013. aastal 42 ja 2014. aastal 45 JIT-d (Eurojust, 2013; 2014; 2015), on tõstatatud küsimus, kas olemasolev institutsionaalne raamistik on JIT kohaldamiseks üldse mõistlik (Balcaen, 2006; Zimmerman, 2006) ja kas JIT-l on teiste koostöövõimaluste ees olulisi eeliseid (Spapens, 2011). Zimmerman (2006) on EL-i täidesaatva jõu puudumisele ja valitsustevahelisele iseloomule (vastupidiselt rahvusvahelisele) viidates tõstatanud kahtluse, kas EL annab piisava õigusliku raamistiku JIT-i loomiseks. Arvestades, et JIT-i loomisel peavad liikmesriigid mh kokku leppima, kellel on õigus uurimist läbi viia, millise riigi seadustele vastavaid uuringutehnikaid kasutatakse, mille jaoks võiks JIT-i töö käigus kogutud andmeid kasutada ja millist rolli mängib siseriiklik õigus JIT-i opereerimisel (Bakker & Powderly, 2011; Balcaen, 2006, p. 86), võiks Zimmerman`i (2006) selline mure olla põhjendatud. Bakker ja Powderly (2011) on vastupidiselt Zimmerman`ile siiski seisukohal, et EL-i eelis seisnebki võimelisuses oma pädevuse raames luua sellisel kujul, st JIT-na, liikmesriikidele teatud ühtsuse. Eeltoodu iseloomustab ka Monar`i (2007) poolt märgitut, et EL keskendub pigem koordineerimisele ja koostööle ja mitte peaasjalikult

integratsioonile. Seega ei määra EL JIT-i rakendamiseks liikmesriikidele küll ranget regulatsiooni, kuid annab selleks teatud vajaliku juhise ja raamistiku.

Lisaks EL-i üldise tähtsuse kahtluse alla seadmisele on JIT-i rakendamisel kritiseeritud ka Europoli ja Eurojusti rolli. Kuigi Europoli ja Eurojusti olulisimad funktsioonid hõlmavad just JIT-de toetamist, mida on seetõttu nimetatud Eurojusti ja Europoli fookuseks (Bakker & Powderly, 2011), on Balcaen (2006, p. 195) välja toonud, et nende tegevus seisnebki pigem vaid poliitilises kuvandis, mitte praktilises abis. Europoli ja Eurojusti poolt välja töötatud, JIT-d käsitlev juhend (Euroopa Liidu Nõukogu, 2011), JIT-i finantstoetuse koordineerimine (European Commission, 2013) ja abi JIT-i läbiviimisel (nt 2014. aastal toetati 122 JIT-i, 2013. aastal 122 JIT-i (Eurojust, 2014; 2015)) võimaldavad siiski eeldada, et Europol ja Eurojust omavad JIT-i töös vähemalt praegu veel olulist tähtsust. Sellist rahalist toetust on Wade (2014) ka kritiseerinud seoses ebavõrdsete panustega JIT-i, võrreldes toetusega kodanike kaitseõigusesse, kus oodatakse liikmesriikide enda aktiivsust finantseerimisel. Seega on EL-i poolt loodud raamistik instrumendiks, mille sisustamise eest vastavalt eelviidatud (Bakker & Powderly, 2011; Balcaen, 2006, p. 86) küsimustele vastutavad liikmesriigid kui toimijad ise, üritades KI mõttes oma ideedele tuginedes JIT-i kui institutsioonilist instrumenti endale sobilikumaks ümber kujundada.

Käsitledes JIT-i eeliseid teiste alternatiivsete koostöövõimaluste ees tuleb märkida, et teatud valdkondades ei hinnata JIT-i kui parimat instrumenti. Nii näiteks peab Europol JIT-i eriti oluliseks kriminaalasjade menetlemisel seoses terrorismiga ning Europoli roll terrorismivastase võitluse ja JIT-i seostamisel on suurenenud (Kaunert, 2010). Seejuures ei saa olemasolevatest statistilistest andmetest (Eurojust, 2014; Eurojust, 2015) lähtuvalt pidada terrorismiga seotud JIT-de puhul oluliseks Eurojusti rolli – 2014. aastal viidi Eurojusti kaasabil terrorismiga seoses läbi vaid 2 JIT-i, 2013. aastal 1 ja 2012. aastal mitte ühtegi. Wade (2014) on väljendanud seisukohta, et olenemata Eurojusti rollist ei ole JIT terrorismi tõkestamiseks parim instrument, Spapens (2011) väidab, et ka mitte salakaubaveo puhul. Selliseid kitsaskohti tuleb Occhipinti (2013, p. 167) hinnangul lahendada vaid läbi JIT-i loomise lihtsustamise ja populariseerimise ehk ideaalis peaks see toimuma selliselt, et uurimine on tavapärane siseriiklik toiming, kus ei ole vaja traditsioonilisi vastastikuse abi taotlusi ning andmetega tutvumine toimub vahetult (Bakker & Powderly, 2011; Spapens, 2011). Eeltoodust tulenevalt

võivad administratiivsed ja õiguslikud raskused, sh tasakaalu leidmine vajaliku informatsiooni ja eesmärgi ning samas liikmesriigi suveräänsuse vahel (Zimmerman, 2006; Gerspacher, 2005) viia mõningal juhul ka otsuseni JIT-i mitte rakendada.

Lisaks JIT-le toetab instrumendina liikmesriikide vahelist koostööd läbi uurimistoimingute koordineerimise ka Euroopa vahistamismäärus (ingl *European Arrest Warrant* – EAW). EAW raamotsuse (Euroopa Liidu Nõukogu, 2002) artikli 1 lõike 1 kohaselt on EAW liikmesriigi väljaantud kohtuotsus, et teine liikmesriik võtaks tagaotsitava vahi alla ja annaks ta üle kriminaalmenetluse raames kohtu alla andmise või vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetme täitmiseks. Seega on tegemist õigusliku vahendiga, mis põhineb kriminaalasjades tehtud otsuste vastastikusel tunnustamisel (Euroopa Liidu Nõukogu, 2010) ning on vastastikkuse tunnustamise (Vladila, 2011) ja usalduse (Raba, 2002) põhimõtete tulemus ja ellurakendaja (Wade, 2014; Piotrowska-Oberda, 2015). EAW-d on nimetatud EL-i kõrgelt hinnatuks instrumendiks (MacKenzie & Zwolski, 2013, p 231) ja oluliseks väärtuseks nii terrorismivastases võitluses (Kaunert, 2007) kui siseriiklikule kriminaalõiguse süsteemile (Piotrowska-Oberda, 2015). Seejuures on Plekksepp (2012, lk 1069) leidnud, et EAW panus õiguskaitseorganite otsesuhtlusele, loovutamistaotluste täitmise kiirusele ja täitmise keeldumise aluste piirangutele on tõhustanud piiriülest kriminaalmenetlust niivõrd, et tuleks rääkida uuest menetlusliigist, mis ei ole enam rahvusvahelise õiguse osa, vaid siseriiklikul kriminaalmenetlusel põhinev osa arenevast pluralistlikust EL-i kriminaalmenetlusest. Ka Allikmets (2013) on loovutamismenetlust iseloomustanud kui riigisiseselt läbiviidavat kriminaalmenetluse eriliiki, mitte üksnes meedet või toimingut. Eeltoodust tulenevalt on EAW näol tegemist EL-i poolt loodud instrumendiga kiirendamaks piiriüleseid kriminaalmenetlusi ja võitluses terrorismiga.

EL on andnud EAW sisustamisele sarnaselt JIT-ile suhteliselt laia raamistiku eesmärkide ja miinimumnõuetega, millele riik peab vastama, samal ajal kui nende eesmärkide saavutamiseks kasutatavad vormid ja meetodid on liikmesriigi enda otsustada, niikaua kuni need tagavad raamotsuse efektiivse ülevõtmise (Allikmets, 2013; Borgers, 2010). Seejuures, kuigi EAW on aidanud kaasa kriminaalmenetlusalase koostöö kiirendamisele (Piotrowska-Oberda, 2015) ja efektiivsuse suurendamisele (Allikmets, 2013), on see mitmete teoreetikute (Allikmets, 2013; Heard & Mansell, 2011) arvates toonud kaasa probleeme isiku õiguste kaitse valdkonnas.

Autor on eelnevalt selgitanud, et EAW põhineb vastastikuse tunnustamise põhimõttel (Euroopa Liidu Nõukogu, 2010). Allikmets (2013) on tuginedes peamiselt Eesti loovutamismenetluse kohtupraktikale leidnud, et ehk just liigne usalduse ja vastastikuse tunnustamise põhimõtetest lähtumine on viinud selleni, et kohus jätab loovutamismenetluses kõrvale olulises osas sisulisi asjaolusid ja kaalub vaid formaalsete eelduste täitmist, mis kahjustab omakorda isiku kaitseõigust.

Arvestades, et EAW kui vastastikusel tunnustamisel põhinev otsus on oma olemusest tulenevalt suures osas kohustuslik (Borgers, 2010; Weis, 2012), võib Allikmetsa (2013) selline seisukoht põhjendatud olla. Seega võivad EAW-ga seoses tekkinud probleemid olla põhjustatud üldistest aluspõhimõtetest, mida liikmesriigid on kohaldanud liiga automaatselt ja formaalselt, arvestamata võimalikke kaasnevaid riske. EAW rakendusprobleeme käsitleb autor kitsamalt alapeatükis 2.2.

Eeltoodust nähtub, et justiits-ja siseasjade koostöö kaheks suurimaks põhifunktsiooniks on tõhusam andmevahetus, sh andmete kogumine, hoidmine ja analüüs ning liikmesriikide piiriülese koostöö hõlbustamine läbi uurimistoimingute koordineerimise ja toetamise. Nimetatud põhifunktsioone aitavad täita kolm peamist, Europoli ja Eurojusti kaasabil toimivat instrumenti, so ECRIS, JIT ja EAW, mille tähtsust on teiste hulgas välja toonud ka Euroopa Liidu Nõukogu (Euroopa Liidu Nõukogu, 2015). Nimetatud kaasuste analüüsimisel on nende omanäolisusest tulenevalt autori hinnangul võimalik parimal võimalikul viisil välja selgitada koostöö suurimad rakendusprobleemid. Autor möönab, et koostöötõrkeid esineb eelduslikult ka teiste Europoli ja Eurojustiga seotud või nende kaasabil toimiva koostöö instrumentide rakendamisel, mis justiits-ja siseasjade koostöö põhifunktsioone täidavad. Töö mahtu arvestades on tehtud põhjendatud valik piiratud hulga kaasuste analüüsiks.

2. JUSTIITS-JA SISEASJADE KOOSTÖÖ RAKENDUSPROBLEEMID

2.1. Uurimuse metoodika

Magistritöö uurimisstrateegiana kasutatakse **võrdlevat juhtumiuuringut** („*case study*"). Juhtumiuuringu eesmärgiks on konkreetsete juhtumite kirjeldamine ja põhjuslike seoste väljaselgitamine (Flick, 2009, p. 134), mille tulemusel on võimalik hinnata valitud teemat põhjalikult (Yin, 2009, p. 4) ja pakkuda rakenduslikke lahendusi. Võttes arvesse Stake (1994, p. 243) poolt rõhutatut, et õige kaasuse valimine on juhtumiuuringu kriitilisemaid hetki, võrreldakse töös omavahel kolme peamist justiits-ja siseasjade koostöökeskset juhtumit, so ECRIS-t, EAW-d, ja JIT-i ning selgitatakse nimetatud kaasuste põhjal välja suurimad rakendusprobleemid EL-i liikmesriikide koostöös. Seejuures on tegemist **kvalitatiivse lähenemisega** Creswelli (2003, p. 18) käsitluses, mille käigus teeb uurija konstruktivistlikult väiteid, mis põhinevad individuaalsetel kogemustel ja osalejate poliitilistel vaadetel, mille eesmärgiks on arendada uus teooria või tähendusmuster. Seetõttu kasutatakse kvalitatiivse lähenemise käigus uurimisinstrumendina nii dokumendianalüüsi (Flick, 2009, p. 259; Sanders, 2006, p. 63) kui ka poolstruktureeritud ekspertintervjuusid (Flick, 2009, p. 156; Simons, 2009, p. 43), mis võimaldavad justiits-ja siseasjade koostööga seotud ning olulist tähtsust omavate isikute hinnangute käsitlemist ja arvesse võtmist juhtumite võrdlemisel.

Uurimisinstrumentide kasutamisel on autor lähtunud töö teoreetilises osas (vt alapeatükk 1.1) käsitletud institutsionalistlikest koostööteooriatest, so AI-st, SI-st ja KI-st. Nimetatud koostööteooriatest tulenevalt on EL-i justiits-ja siseasjade koostööl institutsionaalne raamistik, milles toimijad ehk koostööd arendavad liikmesriigid tegutsevad. Seejuures omistavad AI, SI ja KI toimijatele ja institutsionaalsele raamistikule erineva tähtsuse, sh sellele, millest on koostöö rakendusprobleemid peamiselt põhjustatud ja kuidas selliseid probleeme lahendada. Eeltoodust tulenevalt kasutati dokumendianalüüsis teoreetilisi põhiseisukohti arvestades näiteid, mis käsitlevad liikmesriigi kui toimija ja EL-i poolt loodud õigusliku raamistiku rolli justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide tekkimisel. Samuti koostati ja esitati ekspertintervjuude küsimused selliselt, mis võimaldasid intervjueeritavatel anda hinnang

justiits-ja siseasjade probleemide põhjuste kohta ning käsitleda probleemide ja nende lahenduste seotust liikmesriikide kui toimijate tegevusega insitutsionaalses raamistikus.

Magistritöö autor tugineb **dokumendianalüüsis** teoreetilistele teadusallikatele, õigusaktidele (seadused, määrused, otsused, seletuskirjad, kohtulahendid) ja teistele EL-i dokumentidele. Autor lähtub Flick`i (2009, p. 259) poolt välja toodud lähenemisest, vaadeldes töö eesmärgi saavutamiseks teaduslikke ja õiguslikke dokumente ning hinnates neid justiits- ja siseasjade rakendusprobleemide raamistikus. Seejuures peab arvestama, et dokumendianalüüsi käigus vaadeldavad dokumendid võivad olla osaliselt kättesaamatud või piiratud ligipääsuga (Flick, 2009, p. 259; Flick, 2011, p. 123). Magistritöö autor nendib, et käesoleva magistritöö raames uuritud juhtumite, so ECRIS-e, JIT-i ja EAW dokumentatsioon on olulises osas piiratud ligipääsuga, eriti osas, mis puudutab konkreetseid menetlusi nimetatud koostöövormide rakendamisel. Sellele vaatamata oli autoril ligipääs piisavalt suurele hulgale dokumentidele, et leida lahendused püstitatud uurimisküsimustele, mille vastused sõltusid dokumendianalüüsi tulemustest. Magistritöö autor keskendub dokumendianalüüsis sellele, millised on justiits-ja siseasjade koostöö funktsioonide täitmiseks loodud instrumentide suurimad rakendusprobleemid. Dokumendianalüüs aitab kaardistada ja välja selgitada tekkinud rakendusprobleemide tegelikud põhjused ehk vastata juhtumiuuringu peamistele küsimustele (Shavelson & Towne, 2002, pp. 99-106): Mis juhtus? Miks juhtus? Kuidas juhtus?

Dokumendianalüüsi täiendamiseks ja edasiarenduseks (Simons, 2009, p. 64) viis autor võrdleva juhtumiuuringu käigus läbi **poolstruktureeritud süvaintervjuud**. Intervjueeritavate leidmiseks kasutas autor eesmärgistatud valimit (Teddlie & Yu, 2007, p 77), millega lähtutakse uuritavate valikul uurimisülesannetest ja eraldatakse kindlaksmääratud mahuga populatsioonist liikmeid eesmärgipäraselt selliselt, et tegemist oleks ekspertidega, kes oskavad analüüsitavast teemast parimal võimalikul viisil rääkida. Eelnimetatust lähtudes tugines autor valimi koostamisel seadustele ja määrustele, mis sätestavad justiits-ja siseasjade koostöö eest vastutavad, seotud ning kaasatud institutsioonid ja ametkonnad. Valimisse kuulusid Riigiprokuratuuri, Riigikohtu, Harju Maakohtu, Justiitsministeeriumi, Politsei-ja Piirivalveameti, Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ning Advokatuuri esindajad.

Lähtudes sisendist, et intervjueeritavate igapäevatöö ülesanded peavad seonduma justiits-ja siseasjadega ning uuritavate juhtumitega, kuulus valimisse 11 isikut nimetatud organisatsioonide erinevatelt tasanditelt ja valdkondadest. Valimi koostamisel pidas autor silmas ametikohtade vastutusala ja seotust EL-i justiits-ja siseasjadega. Seejuures on uuringu teemat haldavate ekspertide arv Eestis oluliselt piiratud, mistõttu saavutas autor valimi koostamisel optimaalseima võimaliku tulemuse. Autori hinnangul oli eesmärgistatud valim sobilik uuringu eesmärgi saavutamiseks, kuna see võimaldas parimal viisil saada vastused püstitatud uurimisküsimustele. Valimisse kuulunud institutsioonide ja ametkondade valimi selgitamiseks on autor sünteesinud alljärgneva tabeli (tabel 2).

Tabel 2. Valimi põhjendus ning kirjeldus (magistritöö autori koostatud)

Organisatsioon	**Põhjendus**	**Alus**
Riigiprokuratuur	Prokuratuur osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhib kohtueelset kriminaalmenetlust, täidab rahvusvahelisest koostööst tulenevate ülesandeid ning osaleb Eurojusti töös. Selliste tegevuste elluviimisel kasutab prokuratuur mh JIT-d, EAW-d ja ECRIS-t. Nii näiteks koostab prokuratuur Eesti EAW-sid kohtueelses menetluses, samuti on vaid Riigiprokuratuur või Eurojusti Eesti liige pädev esitama välisriigile ühise uurimisrühma moodustamise taotlust.	Prokuratuuriseadus Prokuratuuri põhimäärus KrMS
Justiitsministeerium	Justiitsministeerium on EAW alusel läbiviidava loovutamismenetluse alase koostöö keskasutus.	KrMS
Politsei-ja piirivalveamet, teabehaldus- ja menetlusosakond	Osakonna ülesandeks on mh teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega teabe vahetamine ja Eesti kodanike ja välismaalaste staatuse kindlaksmääramine ning kodakondsuse, elamisloa, elamisõiguse, rahvusvahelise kaitse ja väljasaatmise menetluse läbiviimine. Selliste tegevuste elluviimisel kasutab osakond mh JIT-d, EAW-d ja ECRIS-t.	Politsei-ja piirivalveameti põhimäärus
Riigikohus ja Harju Maakohus	Kohus koostab Eesti EAW-sid kohtumenetluses olevate asjade puhul ning jõustunud kohtuotsuse täitmiseks. Eestile esitatud Euroopa vahistamismäärust on pädev menetlema ja loovutamisotsust vastu võtma Harju Maakohtu Liivalaia kohtumaja ja Tartu Maakohtu Tartu kohtumaja. Seejuures on EAW-ga põhjalikult tegelenud ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik Allan Plekksepp.	KrMS
Registrite ja Infosüsteemide Keskus	Korraldab ja teostab hallatavate andmekogude, sh ECRIS-e andmetöötlust. Registrite ja Infosüsteemide Keskus edastab EL-i liikmesriigi kodaniku suhtes kriminaalasjas tehtud süüdimõistva kohtuotsuse kohta andmed süüdimõistetud isiku kodakondsusjärgsele liikmesriigile või liikmesriigile, kus on isiku alaline elukoht. Samuti edastab Riigiprokuratuuri, kohtu ning Politsei-ja Piirivalveameti päringud ECRIS-e kaudu isiku kodakondsusjärgsele liikmesriigile.	Karistusregistri seadus Registrite ja Infosüsteemide Keskuse põhimäärus
Advokatuur	Advokatuuri liikmed, so advokaadid esindavad kliente mh piiriülestes kriminaalmenetlustest.	Advokatuuriseadus

Intervjuude uurimisküsimuste (käesoleva töö lisa 1) koostamise aluseks olid magistritööst tulenevad teoreetilised põhiseisukohad ja dokumendianalüüsi tulemused justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide kohta. Arvestades, et uurimisteema on keeruline ja sooviti detailset informatsiooni (Mahoney, 1997), viidi intervjuud läbi süvaintervjuudena, mida Mahoney (1997) on defineerinud kui vabas vormis ja sundimatus õhkkonnas toimuva vestlusena kvalifitseeritud uurija ja intervjueeritava vahel. Tulemuste parimaks saavutamiseks viidi ekspertintervjuud läbi poolstruktureeritud vormis (Flick, 2009, p. 156; Simons, 2009, p. 43), mis annab Flicki hinnangul (2009, p. 150) rohkem informatsiooni kui näiteks standardiseeritud intervjuud, samas võimaldab uurijal Mahoney`st (1997) lähtudes vestlust piirata läbimõeldud küsimustikuga.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 05.02.2016-22.03.2016, st pärast 13. novembri 2015. aasta Pariisi ja enne 22. märtsi 2016. aasta Brüsseli terrorirünnakuid. Intervjuude keskmiseks pikkuseks oli 1 tund ja 4 minutit. Kõikide intervjueeritavatega võeti ühendust e-kirja teel, milles tutvustati uuringu eesmärki ja küsimuste iseloomu. Enne ekspertintervjuusid tegi autor ühe pilootintervjuu küsimuste arusaadavuse ja täpsuse väljaselgitamiseks, mille tulemusel sõnastati ümber küsimused number 4, 11 ja 13. Pilootintervjuust nähtus, et nimetatud küsimused olid algsel kujul liiga üldised ja laialivalguvad, mistõttu oli neile keeruline vastata ja need ei aidanud kaasa uuringu eesmärgi täitmisele. Küsimuste arusaadavuse huvides täpsustati nende sõnastust. Pilootintervjuud ei ole uuringus intervjueeritava soovil ekspertintervjuuna eraldi kajastatud.

10 intervjuud 11-st tehti intervjueeritavate tööruumides (va intervjuu E9) ning lindistati. Kõikidele intervjueeritavatele selgitati enne intervjuuga alustamist võimalust tagada valimi anonüümsus. Kuna intervjueeritavad on osaliselt justiits-ja siseasjade koostööga seonduva osas ka varasemalt avalikkuses arvamust avaldanud, ei peetud anonüümsust antud valimi puhul oluliseks. Arvestades, et magistritöö peab uuringu ning järelduste teadusliku usaldusvääruse tagamiseks olema võimalikult läbipaistev ja metodoloogiliselt selge (Koch, Niesz & McCarthy, 2014), on autor toonud välja (tabel 3) täpsed andmed intervjueeritavate ja intervjuude läbiviimise kohta. Intervjuud andnud ekspertide eristamiseks kasutab autor tähelis-numbrilist kombinatsiooni, mis on tuletatud intervjuu läbiviimise järjekorrast – E1 (intervjuu 1), E2 (intervjuu 2), E3 (intervjuu 3) jne.

Tabel 3. Uuringu intervjuude toimumise kronoloogia (magistritöö autori koostatud uurijapäeviku alusel)

Intervjueeritava nimi ja kood	Töötamise valdkond	Intervjuu läbiviimise viis ja koht	Intervjuu toimumise aeg	Intervjuu kestvus
Eve Olesk (E1)	Riigiprokuratuur, süüdistusosakond, riigiprokurör	Suuline, Tallinn	05.02.2016	01:07:42
Imbi Markus (E2)	Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakonna rahvusvahelise justiits-koostöö talituse nõunik	Suuline, Tallinn	08.02.2016	01:15:04
Robert Laid (E3)	Riigiprokuratuur, süüdistusosakond, abiprokurör	Suuline, Tallinn	07.03.2016	48:09
Arno Pardla (E4)	Registrite ja Infosüsteemide Keskus, riikliku sunni registrite osakonna juhataja	Suuline, Tallinn	11.03.2016	01:05:12
Maria-Elisabeth Kool (E5)	Politsei- ja Piirivalveamet, teabehaldus- ja menetlus-osakond, teabehaldusbüroo, rahvusvahelise ametiabi teenistuse vanem	Suuline, Tallinn	14.03.2016	01:05:15
Allan Plekksepp (E6)	Riigikohtu kriminaal-kolleegiumi nõunik	Suuline, Tallinn	14.03.2016	52:55
Ivo Kolk (E7)	Politsei-ja Piirivalveamet, teabehaldus- ja menetlus-osakond, teabehaldusbüroo juht	Suuline, Tallinn	14.03.2016	01:16:57
Ago Leis (E8)	Politsei-ja Piirivalveamet, teabehaldus- ja menetlus-osakond, organiseeritud kuritegude büroo, talituse juht	Suuline, Tallinn	15.03.2016	01:23:24
Raivo Sepp (E9)	Riigiprokuratuur, süüdistusosakond, riigiprokurör, Eurojusti Eesti liige	Suuline, Tallinn	18.03.2016	01:01:32
Jaanus Tehver (E10)	Advokaat, peamine tegevusvaldkond: piiriülesed kriminaalmenetlused	Suuline, Tallinn	22.03.2016	01:04:09
Katre Poljakova (E11)	Harju Maakohtu kohtunik	Suuline, Tallinn	22.03.2016	47:52

Uuringu käigus kogutud andmed dokumenteeriti ja transkribeeriti, kasutades andmete tõlgendamiseks vajalikke transkriptsioonimärke (Flick, 2009, p. 299). Transkribeeritud intervjuusid ei ole intervjueeritavate soovil töösse lisatud. Intervjuude andmete analüüsiks kasutas autor kvalitatiivset andmeanalüüsi programmi NVivo (Johnston, 2006), kuhu sisestati kõik transkribeeritud intervjuud, mis kodeeriti. Töös rakendati teksti avatud kodeerimist, mis seisneb märkmetest kriitiliste terminite, võtmesündmuste või –teemade otsimist, märgistamist ja esialgsete koodide määramist selleks, et koondada andmestikku kategooriatesse (Neuman,

2003, pp. 442-444). Pärast märksõnade grupeerimist, esialgset kodeerimist ning uurimisküsimuste võrdlust moodustus kõikidest märksõnadest 11 koodi, mis jagunesid kolme kategooriasse. Arvestades, et intervjuu küsimustik koosnes 13-st, osaliselt kattuvast küsimusest, on kolme instrumendi (ECRIS, JIT ja EAW) põhjal tehtud sünteesi tulemused koondunud seeläbi ka küsimuste arvust väiksema arvu koodide alla, mistõttu on koodide selline arv põhjendatud ja lähtub konkreetsest magistritööst (Saldana, 2009, p. 19). Intervjuudest moodustunud koodide koondtabel on toodud käesoleva uurimustöö lisas (lisa 2).

Teises etapis teostati tekstide kvalitatiivne sisuanalüüs (Bazeley & Jackson, 2013), mille käigus käsitleti intervjuudest välja võetud tekste koodide lõikes ning võrreldi ja analüüsiti andmeanalüüsi programmiga NVivo10 intervjueeritavate seisukohti. Seisukohtade erinevuste ja sarnasuste kontrollimiseks koodi lõikes tehti NVivo10 programmis eraldi päringuid. Sisuanalüüsi tegemisel kasutati ka autori isiklikke märkmeid intervjuude kohta, saamaks põhjalikumat ülevaadet intervjueeritavate hinnangutest käsitletavas teemas. Uuringu kolmandas etapis esitati analüüsi tulemused kategooriate kaupa. Koodid on välja toodud intervjueeritavate oluliseks pidamise järjekorras, enim välja toodud hinnangud eespool.

Kirjeldatud viisil läbi viidud intervjuud võimaldasid kinnitada eelneva dokumendianalüüsi tulemusi justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide kohta ning pakkusid täiendava käsitlusvõimaluse. Autor on seisukohal, et kvalitatiivne lähenemine võimaldas parimal võimalikul viisil lahendada töös püstitatud probleemi ja jõuda eesmärgini, so välja selgitada, millised on justiits-ja siseasjade koostöö peamised rakendusprobleemid ning esitada uurimispõhiseid rakenduslikke ettepanekuid. Dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemusi on analüüsitud järgnevas alapeatükis (2.2.)

2.2. Euroopa vahistamismääruse, ühiste uurimisrühmade ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemi rakendusprobleemid

Autor on käesoleva töö alapeatükis 1.2. selgitanud justiits-ja siseasjade koostöö õiguslikku tausta ja institutsionaalset raamistikku. Töö alapeatükis 1.3. on sünteesitud justiits-ja siseasjade koostöö kaks suuremat põhifunktsiooni, milleks on esiteks tõhusam andmevahetus, sh andmete kogumine, hoidmine ja analüüs ning teiseks liikmesriikide koostöö hõlbustamine läbi

uurimistoimingute koordineerimise ja toetamise. Sünteesi tulemusel saadi vastus ka teise uurimisküsimuse esimesele osale, so koostöö põhifunktsioonide väljaselgitamine. Nimetatud funktsioonide täitmisel tekkinud tõrgete põhjuste väljaselgitamiseks uurib autor käesolevas alapeatükis käsitletava dokumendianalüüsi raames konkreetseid probleemseid näiteid ECRIS-e, JIT-i ja EAW rakendamisel. Dokumendianalüüsi tulemuste täiendamiseks ja edasiarenduseks on autor analüüsinud ja võrdluseks toonud ekspertide seisukohad selliste rakendusprobleemide kohta.

2.2.1. Dokumendianalüüs rakendusprobleemide kaardistamiseks

Eesti julgeolekupoliitika alustest (JPA, 2010) tulenevalt on riigi elanike turvalisuse ja sisejulgeoleku terviklikuks arendamiseseks mh vajalik efektiivne võitlus rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega, mille jaoks tuleb töötada välja uusi tehnilisi lahendusi ja laiendada rahvusvahelist koostööd. Sellisest eesmärgist lähtub ka Euroopa julgeoleku tegevuskava aastateks 2015-2020 (European Commission, 2015), mille kohaselt tuleb seoses pideva piiride laienemise ja terrorismiga edendada koostööd eriti läbi operatiivkoostöö ning teabevahetuse õiguskaitseasutuste ja andmebaaside vahel. Seega on tegemist EL-i ühise julgeolekukontseptsiooniga, mis eeldab ühtset arusaamist liikmesriikide koostööks loodud instrumentide kohaldamisvõimalustest ja rakendusprobleemidest. Järgnevalt asubki autor dokumendianalüüsiga välja selgitama, millised on praktikas esinenud probleemid justiits-ja siseasjade koostöös ECRIS-e, JIT-i ja EAW näitel. Dokumendianalüüsi kasutatakse täiendava vahendina intervjuudele, tuvastamaks ühisosa dokumentidest nähtuvate probleemide ning justiits-ja siseasjade koostöös praktiseerivate ekspertide hinnangute vahel. Dokumentide otsimiseks kasutas autor Euroopa Inimõiguste Kohtu, LexisWeb`i, Eurojusti ja ametliku võrguväljaande Riigi Teataja andmebaase ning otsingumootorit Google.

Tõhusama andmevahetuse, kui justiits-ja siseasjade koostöö ühe põhifunktsiooni tagamise instumendina on autor uurimustöö alapeatükis 1.3. käsitlenud ECRIS-t ja JIT-i. Uurimistoimingute koordineerimise ja toetamise, kui justiits-ja siseasjade koostöö teise põhifunktsiooni tagamise instumendina on autor uurimustöö alapeatükis 1.3. käsitlenud JIT-i ja EAW-d. Uuringu selguse huvides käsitleb autor konkreetsetele näidetele tuginedes esiteks ECRIS-e, seejärel JIT-i ja lõpuks EAW rakendamise probleeme. Arvestades uurimistöö

eesmärki ja piiranguid magistritöö mahule käsitleb autor kõige olulisemaid ja koostööd enim mõjutavaid probleeme, jättes kõrvale praktikas esinenud, kuid autori hinnangul vähemtähtsamad kaasused (nt teatud mõistete erinev sisustamine liikmesriikide seadusandluses), mis koostöö läbiviimist üldplaanis niivõrd oluliselt ei mõjuta.

ECRIS-e kui infotehnoloogilise vahendi iseloomust tulenevalt ei kaasne, erinevalt EAW-st ja JIT-st, ECRIS-ega konkreetseid, avalikest andmebaasidest leitavaid (nt Euroopa Liidu Kohtu või Euroopa Inimõiguste Kohtu) kaasuseid. Seetõttu analüüsib autor instrumendi suurimate rakendusprobleemide väljaselgitamiseks ECRIS-t puudutavat õiguslikku regulatsiooni EL-i ja Eesti õigusaktidele ja nendega seotud dokumentidele toetudes. Raamotsuse 2009/315/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2009b) artikli 7 punktist 1 tulenevalt edastatakse päringu teinud liikmesriigi keskasutusele andmed süüdimõistvate (kehtivate) kohtuotsuse kohta, mis on kantud karistusregistrisse ning mis hõlmavad kuriteo nimetust või juriidilist kvalifikatsiooni ning viidet kohaldatavatele normidele. ECRIS-e kaudu edastatav info ei sisalda seega täiendavat infot karistuse kohta või selgitust karistuse määramisel kohaldatud normide sisu kohta, samuti ei ole liikmesriikidele ette nähtud kohustust esitada süüdimõistvate kohtuotsuste koopia, raamotsuse 2009/315/JSK artikli 4 lõikest 4 tulenevalt on see vaid võimalus.

Arvestades eeltoodut on tähelepanuväärne, et Euroopa Komisjoni hinnangul (Euroopa Komisjon, 2014) toetab ECRIS oluliselt 24. juuli 2008. aastal vastu võetud raamotsuse 2008/675/JSK (Official Journal of the European Union, 2008) rakendamist, mis võimaldab ühe liikmesriigi õiguskaitseasutustel võtta arvesse teiste liikmesriikide kohtute lõplikke otsuseid kriminaalasjades. Seejuures on nimetatud aruande kohaselt õigusrikkuja kriminaalse mineviku hindamine oluline, et tagada teadlike otsuste tegemine ja omada karistuse määramise etapis täielikku teavet. Arvestades eespool selgitatut, et ECRIS-e andmevahetus hõlmab vaid üldist infot kehtivate süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, ei saa pidada sellist infot piisavaks, et võtta seda arvesse teises liikmesriigis karistuse määramisel. ECRIS-e raamotsus ei välista küll täiendava info, sh kohtuotsuse koopiate küsimist teisest liikmesriigist, kuid sellise pideva täiendavate toimingute läbiviimine ei ole autori hinnangul efektiivne. Seega on ECRIS-e kaudu vahetatavad karistusregistri andmed **väheinformatiivsed ning automaatse rakendamise võimalused oluliselt piiritletud.**

Lisaks ECRIS-e kaudu edastatavate andmete piiratusele võib kaasneda probleem seoses sellega, et siseriiklike regulatsioonide erinevustest tulenevalt ei pruugi õiguskaitseasutused saada ECRIS-e kaudu infot teise liikmesriigi karistusregistritest. Nii näiteks on autor eelnevalt selgitanud (käesolev töö, lk 30), et ECRIS-e vahendusel võib karistusregistri väljavõtteid vahetada ka muul eesmärgil kui kriminaalmenetlus. 2016. aasta seisuga on ECRIS-e kaudu saadetavate kriminaalmenetlusega mitteseotud päringute hulk ligikaudu 20% kõikidest päringutest (European Commission, 2016). Seejuures on ECRIS-t käsitleva raamotsuse 2009/315/JSK artikli 7 punkti 2 kohaselt liikmesriigil õigus määrata oma siseriiklikus õiguses kindlaks, kas kriminaalmenetlusega mitteseotud eesmärgil andmeid üldse päringu saatnud liikmesriigile edastatakse. Käesoleval hetkel on sellised päringu eesmärgiga seotud piirangud seadnud Soome, Horvaatia ja Portugal (lisaks kriminaalmenetlusele edastatakse andmeid eraisikule tema enda karistusregistri kohta) ning Luksemburg (lisaks kriminaalmenetlusele edastatakse andmeid lastega seotud töökohtadega seoses) (European Commission, 2016). Samuti seab andmete vahetusele läbi ECRIS-e piiranguid see (European Commission, 2016), kui andmete edastamiseks on teatud juhtudel vaja isiku nõusolekut (Hispaania, Läti, Luksemburg), liikmesriik nõustub andmeid edastama vaid sellises määras, milles neid edastab päringu teinud liikmesriik (Hispaania, Saksamaa) või andmeid edastatakse üksnes teatud kindlaksmääratud olukorras (Horvaatia).

Autor osundab, et need on vaid mõned üksikud näited piirangutest, mis ECRIS-e kaudu andmete pärimisel esinevad. Eeltoodust tulenevalt on ECRIS-e kaudu automaatselt võimalik vahetada vaid piiratud hulgal infot, mida mõjutab oluliselt ka liikmesriikide siseriiklik regulatsioon. See toob autori hinnangul kaasa selle, et liikmesriikide õiguskaitseorganitel võib osutuda praktilisemaks teiste andmevahetusvõimaluste, näiteks Schengeni Infosüsteemi (ja SIRENE büroo) (Official Journal of the European Union, 2007) või Interpoli andmebaaside (Interpol, 2016) kasutamine, millistest registritest on võimalik pärida oluliselt rohkem andmeid, kui antud juhul ECRIS-e kaudu. **Seega on ECRIS-el teatud dubleeriv iseloom,** mis kajastub eelnevalt viidatud alternatiivsetes andmebaasides oleva info piiratud edastamises.

Isegi juhul, kui eelkirjeldatud probleemid lahendatakse, so ECRIS-e kaudu vahetatavate andmete hulk suureneb (misläbi suureneks ka selle dubleeriv iseloom), ei ole ECRIS piisavalt kiire andmevahetusüsteem. Autor selgitab seda järgmiselt. Raamotsus 2008/675/JSK ei piira,

millises kriminaalmenetluse etapis tuleb varasemaid süüdimõistvaid kohtuotsuseid arvesse võtta. Seega riikides, kus võetakse varasemaid süüdimõistvaid kohtuotsuseid arvesse juba kriminaalmenetluse kohtueelses etapis (nt Horvaatia ja Iirimaa (European Commission, 2016)), on äärmiselt oluline sellekohase info täielik ja kiire liikumine liikmesriikide vahel. ECRIS-e raamotsuse 2009/315/JSK artikli 8 punktist 1 tulenevalt saadab päringu saanud liikmesriigi keskasutus vastuse mitte hiljem kui 10 tööpäeva jooksul alates päringu kättesaamise kuupäevast. Seejuures, kui taotluse saanud liikmesriik vajab isiku tuvastamiseks lisateavet, algab 10-päevane tähtaeg lisateabe saamise kuupäeval. Sõltuvalt kriminaalmenetluse etapist on selline tähtaeg ebamõistlik, mida kinnitab ka järgmine, Eesti kriminaalmenetluse regulatsioonist tulenev praktiline probleem.

KrMS § 217 lõikest 1 tulenevalt saab vahistamismääruseta isiku kahtlustatavana kinni pidada kuni 48-ks tunniks. KrMS § 130 lõikest 2 tulenevalt saab kahtlustava vahistada prokuratuuri taotlusel ja eeluurimiskohtuniku määruse alusel või kohtumääruse alusel, kui ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või jätkuvalt toime panna kuritegusid. Seega peab kohus vahistamisotsuse tegemiseks tuvastama, kas esineb asjaolusid, millest võib eeldada, et isik hoiaks menetlusest kõrvale või jätkaks kuritegude toimepanemist. Sellisteks alusteks võivad raamotsusest 2008/675/JSK tulenevalt olla ka teises liikmesriigis toime pandud kuriteod. Seega peab kohtunik tegema talle esitatud tõendite (sh karistusregistri) alusel põhjendatud otsuse isik vahistada või vabastada (KrMS § 217 lõige 9) 48 tunni jooksul (KrMS § 217 lõige 1). Samas, nagu autor välja tõi, on ECRIS-e kaudu päringule vastamise tähtaeg kuni 10 päeva (tingimusel, et päringu saanud riik lisateavet ei vaja). Eeltoodu näitab ilmekalt, et **ECRIS ei taga õiguskaitseasutustele teatud olukordades piisavalt kiiret andmevahetust.**

Seejuures põhjustab täiendavat ajakulu ka autori poolt eelnevalt selgitatu (käesolev töö, lk 29), et karistusregistrite info vahetamine käib alusdokumentidest tulenevalt läbi liikmesriigi keskasutuse, st infot soovivad õiguskaitseaustusel puudub vahetu kontakt teise liikmesriigi vastava asutusega. 2012. aastal Vermeuleni, De Bondti ja Ryckmani (2012, pp. 195-196) poolt läbi viidud uuringu kohaselt eelistavad riigid ise pigem otsekontakti. Eeltoodust tulenevalt ei võimalda ECRIS piisavalt kiiresti liikmesriikide vahel andmeid vahetada. Kokkuvõtvalt nähtub dokumendianalüüsist, et EL-i õiguslik regulatsioon ei ole piisav karistusregistrite andmete kiireks ja efektiivseks vahetamiseks läbi ECRIS-e. Seetõttu on ECRIS-e näol tegemist

pigem täiendava justiits-ja siseasjade koostöö instrumendiga, mille praktiline tulem rahvusvahelise kuritegevuse tõkestamisel on teatud juhtudel piiratud.

JIT-i rakendusprobleeme käsitledes tuleb märkida, et dokumentatsioon konkreetsete JIT-de läbirääkimiste ja toimimise kohta on olulises osas avalikkusele piiratud. Eeltoodust tulenevalt on autor JIT-i rakendusprobleemide tuvastamiseks dokumendianalüüsi käigus tuginenud EL-i õigusaktidele ning Eurojusti aastaraamatutele, mis konkreetseid JIT-i juhtumeid teatud määral kajastavad. Dokumendianalüüsi täiendab ekspertintervjuude analüüs, milles osalenud ja JIT-dega töötanud eksperdid oskavad parimal võimalikul viisil tuua praktilisi näiteid JIT-de rakendusprobleemidest.

Autor on eelnevalt selgitanud (käesolev töö, lk 31), et JIT-i loomisel peavad liikmesriigid mh kokku leppima (raamotsus 2002/465/JSK, artikkel 1), kellel on õigus uurimist läbi viia, millise riigi seadustele vastavaid uuringutehnikaid kasutatakse, mille jaoks võiks JIT-i töö käigus kogutud andmeid kasutada ja millist rolli mängib siseriiklik õigus JIT-i opereerimisel. Eurojusti aastaraamatutest 2010-2014 (Eurojust, 2011; Eurojust 2012; Eurojust, 2013; Eurojust, 2014; Eurojust, 2015) nähtub, et suurimad takistused JIT-i loomisel seisnevad eelnimetatud tingimustes kokkuleppe saavutamisel, eriti osas, mis puudutavad tõendite kogumist, hindamist ja käsitlemist. Nii näiteks on tõendite kogumisel oluliseks takistuseks riikide erinevused kriminaalmenetluse raames läbiviidavatele jälitustoimingutele, mida iseloomustab hästi järgmine näide.

KrMS § 126^8 alusel on tõendite kogumiseks võimalik mh kasutada kuriteo matkimist ja viia see läbi salajasele koostööle kaasatud isiku abiga, st eraisikuga, kes ei ole õiguskaitseasutuste töötaja (KrMS § 126^1 lõige 5). Samas näiteks Soome ja Rootsi õiguslik regulatsioon sellist jälitustoimingu liiki ette ei näe. Juhul, kui oleks vaja tuvastada kuritegelik võrgustik, kes transpordib Rootsist Eestisse narkootikume ning sellise jälitustegevuse raamides kasutatakse Eesti poolt narkootikumide vedajana salajasele koostööle kaasatud eraisikut, ei oleks sellisel viisil kogutud tõendid Rootsi õigusruumi kohaselt õiguspäraselt kogutud ega kasutatavad. Eeltoodust tulenevalt tekib probleem, kas ja millistel tingimustel sellist jälitustegevust üldse läbi viia saab.

Sarnaselt on tekitanud küsimusi kaitsja õigustega seotud tõendite lubatavusega teises liikmesriigis inimkaubandusjuhtumi lahendamiseks loodud JIT-i puhul. Nimelt nägid ühe asjaomase liikmesriigi õigusaktid ette, et kahtlusaluste advokaate tuleb teavitada tunnistajate ülekuulamisest ja neile tuleb anda võimalus ülekuulamisel viibida, sest vastasel juhul poleks tõendid olnud kohtus lubatavad. Teises asjaga seotud jurisdiktsioonis sellist nõuet ei olnud. Seetõttu tekkis olukord, kus juhul, kui kaitsjad ülekuulamisele ei kaasata, ei oleks ülekuulamisel saadud infot võimalik kriminaalmenetluses tõendina kasutada. (Eurojust, 2013)

Liikmesriigis kogutud tõendite õiguslikule regulatsioonile mittevastavuse kohta on Eurojusti praktikas apelleerinud ka kriminaalmenetluse subjekt – nii näiteks väitis kaitsja ühes Sloveenia kodanikku hõlmavas kriminaalasjas (Eurojust, 2013), et Saksamaal rahvusvahelise operatsiooniga kogutud tõendid kurjategija tuvastamiseks ei vastanud Saksamaa õigusaktidele ja seetõttu ei saa neid kasutada Sloveenia kohtus. Eeltoodust tulenevalt nähtub, et riikide õiguskord ja tõendeid käsitlev regulatsioon on erinev, mistõttu võib rahvusvahelise kuritegevuse tõendamine olla raskendatud.

Autor märgib, et seoses kuritegevuse pideva rahvusvahelistumisega tõusetub vajadus kaasata JIT-i ka riike, kes ei kuulu EL-i, mistõttu ei ole tõendite kogumise praktika JIT-i kasutamisel vaid liikmesriikide probleem. Nii näiteks loodi Ukrainas 17. juulil 2014. aastal alla kukkunud lennu MH17 uurimiseks JIT, kus osalesid Holland, Belgia, Austraalia ja Ukraina. Hiljem otsustati JIT-i kaasata ka Malaisia. Malaisia kui kolmanda riigi kaasamisel tekkisid järgmised probleemid: mis on JIT-i õiguslikud alused; milline on kolmandate riikide õiguslik roll; milline on kolmandate riikide abikõlbulikkus rahastamiseks. Kuna olemasolev õiguslik raamistik eelnimetatud probleeme ei lahenda, osutus vajalikuks kaasata Eurojust, kes läbi koordineerimisnõupidamiste aitas kaasa ühtse konsensuse saavutamisele. (Eurojust, 2015) Autori hinnangul võib kasvavast vajadusest kaasata JIT-i ka kolmandaid riike tõusetuda järjest enam eelkirjeldatud probleeme, st kuidas reguleerida kolmandate riikide osalemisel loodud JIT-i, kui EL annab selleks väga laia raamistiku.

Eeltoodust tulenevalt seisnevad JIT-i rakendamise suurimad probleemid selles, et EL-i õiguslik raamistik annab riikidele olulises osas iseotsustusvõimaluse, kuidas töötada välja kõikidele JIT-s osalevatele riikidele sobiv kokkulepe. Seejuures näitavad käsitletud kaasused, et teatud

tingimuste osas võib kokkulepete saavutamine osutuda keeruliseks **riikide erinevate menetluskordade tõttu**, eelkõige osas, mis puudutab tõendite kogumist, sh pealtkuulamisel saadud materjalid, teabe avalikustamine ja tõendite lubatavust teises liikmesriigis.

EAW rakendusprobleemide kaardistamiseks analüüsiti vastavaid EL-i ja liikmesriikide regulatsioone ja kohtupraktikat ning Eurojusti poolt väljastatud statistilisi andmeid. Autor on eelnevalt välja toonud (käesoleva töö, lk 21), et kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö ja nimetatud valdkondade üldiseks põhimõtteks on kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõte (ELTL artikli 82 punkt 1), millest tulenevalt täidetakse teises riigis tehtud otsused protseduurilisi lisakitsendusi tegemata. Seejuures ei nähtu raamotsusest 2002/584/JSK liikmesriikide kohustust tagada põhiõigusi või viia vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamisel EAW menetlemistel läbi proportsionaalsuse (kui EL-i õiguse ühe fundamentaalseima printsiibi (ELL artikkel 5 punkt 1) kontrolli. Vastavaid juhiseid sisaldab küll EAW käsiraamat (Euroopa Liidu Nõukogu, 2010), kuid need on üksnes soovituslikku laadi. Sellega kaasnevaid võimalikke probleeme käsitleb autor järgmiste näidetega.

Poola kodanik Natalia Gorczowska mõisteti 2006. aastal 17-aastaselt Poolas süüdi amfetamiini omamises, mille eest määrati talle karistuseks tingimisi 10-kuu pikkune vangistus tingimusel, et ta läbib võõrutusprogrammi. Samal aastal kolis Natalia Ühendkuningriikidesse, lõpetas narkootikumide tarbimise ning sai 2011. aastal lapse, keda kasvatas üksi. 2011. aastal vahistati ta Poola poolt välja antud EAW alusel, kuna ta rikkus karistuse tingimusi, jättes oma järelevalve ametniku informeerimata riigist lahkumisest. EAW-le esitatud vastulause kohaselt oleks riigist väljasaatmine seadnud ohtu Natalia senise seaduskuuleka elustiili ja lapse heaolu, samuti oli Natalial kindel töö- ja elukoht, mistõttu oli EAW väljastamine ebaproportsionaalne ja rikub isiku põhiõigusi. 2012. aastal jättis Ühendkuningriikide kohus EAW jõusse. Kohus leidis, et loovutamiskokkulepete täitmine on samavõrd oluline kui Natalia ja tema lapse heaolu tagamine. Päev enne väljasaamist jõustus Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, mis keelas Natalia riigist väljasaatmise kuni edaspidise teatamiseni. 2012. aastal otsustas Poola kohus (Gorczowska v District Court in Torun, Poland, 2012) tingimisi määratud karistust mitte rakendada.

EAW alusel loovutamise põhjendatus tekitas kahtlusi ka järgmise kaasuse puhul (F-K (FC) v Polish Judicial Authority, 2012). Poola esitas 2006. aastal Ühendkuningriikidele EAW isiku loovutamiseks 2011. aastal toime pandud süüteo eest ja 2007. aastal uue EAW aastatel 1997-2000 toime pandud süütegude eest. Süütegude kogukahju oli vähem kui 8.860 eurot (7.000 Briti naela). Isik vahistati 2010. aastal ning piirkonnakohus tegi otsuse isik riigist välja saata. Ülemkohus asus oma 20. juuni 2012. aasta otsuses vastupidisele seisukohale. Arvestades, et isik oli elanud õiguskuulekalt Ühendkuningriikides 2006. aastast, tal oli viis last vanuses 3-21 ning süütegude, süüdistuste ja EAW-de esitamise ning lõpliku vahistamise vahel oli märkimisväärne, ei olnud Ühendkuningriikide ülemkohtu hinnangul EAW täitmine mõistlik ega proportsionaalne, samuti ei ületa avalikkuse huvi kohustatud isiku ja tema pere huve.

Eeltoodust nähtub, et EAW-d kasutatakse ebaproportsionaalselt väiksemate õigusrikkumiste puhul või asjaoludel (nt vähetähtis rikkumine või aja möödumine rikkumisest), mille puhul võiks kasutada vähemsekkuvaid alternatiive. Seejuures on need vaid üksikud näited probleemsetest kaasustest. Seetõttu võib vajalikuks osutuda täiendava proportsionaalsuskontrolli tegemine, eriti olukordades, kus EAW alusel loovutatava isiku süü ei ole tõendanud. Nii näiteks keeldus Harju Maakohus isiku loovutamisest, kuna tõenditele tuginedes ei saanud isik tegu toime panna (Harju Maakohtu 28.03.2007.a määrus kriminaalasjas nr 1-07-3718). Seejuures on esinenud ka vastupidiseid olukordi, kus riik on keeldunud EAW-d täitmast vaatamata sellele, et isiku väljaandmine on põhjendatud ja proportsionaalne.

Eeltoodut ilmestab Dmitri Lavrov`i näide, kus Ühendkuningriik keeldus Eesti poolt esitatud EAW alusel Lavrov`i üleandmisest seetõttu, et määrust täitva liikmesriigi ametiasutused ei pea määruse väljastanud riigi justiitsministeeriumi pädevaks õigusasutuseks vastavalt raamotsuse 2002/584/JSK (Euroopa Liidu Teataja, 2002b) artikli 6 lõikele 1 (Ministry of Justice, Lithuania and Mindaugas Bucnys, Marius Sakalis and Ministry of Justice, Republic of Lithuania, Dimitri Lavrov and Ministry of Justice, Republic of Estonia, 2013). Ühendkuningriigid jätsid samadel põhjustel 2012. aastal rahuldamata ka Eesti poolt esitatud EAW Anna-Maria Galojani suhtes (Galojan v Ministry of Justice, Estonia, 2014). Erinevalt Lavrovist otsustati Galojan 2014. aastal Eesti poolt esitatud EAW alusel siiski loovutada.

Selline EAW-de ebaproportsionaalne ja ebaühtlane kasutamine liikmesriikide poolt võib omakorda kaasa tuua kahtlustatavate või süüdistavate **isikute põhiõiguste ebaproportsionaalset piiramist**. EL-i põhiõiguste harta (Euroopa Liidu Teataja, 2012) artikli 47 ja Euroopa Inimõiguste konventsiooni (Euroopa Inimõiguste Kohus, 2010) artiklite 6 ja 13 kohaselt on igaühel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele. Seejuures puuduvad raamotsuses 2002/584/JSK ja teistes vastastikuse tunnustamise vahendite regulatsioonides sätted, mis tagaks EL-i üleselt sellised vahendid EAW puhul. Seega sõltub õiguskaitsevahendite olemasolu ja õiglase kohtumenetluse läbiviimine siseriiklikust regulatsioonist, mis Eesti siseriikliku õiguse näitel võib olla piiratud. Nii näiteks ei ole isikul võimalik enne loovutamistaotluse läbivaatamist kohtus asja kohta arvamust avaldada või selgitusi anda. Arvestades, et isiku ärakuulamine toimub alles kohtulikus menetluses (KrMS § 502 lõige 4) ja kohtul on kohustus teha lahend viivitamatult pärast kohtuistungit (KrMS § 502 lõige 6), on isiku kaitseõigus piiratud, kuna kohus ei saa enne kohtuistungit informatsiooni isiku kaitsepositsiooni kohta.

Lisaks õigusele olla ära kuulatud, on oluliselt piiratud ka isiku õigust saada lisateavet, kuna KrMS § 502 lõikes 5 ette nähtud lisateabe küsimine taotletavalt riigilt on kohtu õigus, mitte kohustus. See tähendab, et isegi kui isik taotleb lisateavet loovutamismenetluse kohta, ei ole kohtul kohustust seda välja selgitada, mis võib omakorda viia ebaõige otsuseni. Samuti võib Eesti näitel välja tuua nii loovutamisest keeldumise aluste (KrMS § 492 lõige 1) ebatäielikkuse (alusena puudub nt loovutamise vastuolu EL-i põhiõiguste hartaga) või EAW järelevalvemeetmete alternatiivsete võimaluste piiratuse (KrMS 4. peatüki 1. jagu) võrreldes alternatiivseid järelevalvemeetmeid käsitleva raamotsusega 2009/829/JSK (Official Journal of the European Union, 2009). Nimelt on Eesti kohaldanud raamotsust 2009/829/JSK tinglikult, võimaldades EAW täitmisel kasutada oluliselt vähem alternatiivseid järelvalvemeetmeid, kui raamotsus ette näeb (tabel 4). Eelkirjeldatud näidete alusel tekib põhjendatud kahtlus, et riikide regulatsioon isikute põhiõiguste tagamiseks EAW rakendamisel võib olla olulises osas puudulik.

Tabel 4. Kriminaalmenetluse seadustiku ja raamotsuse 2009/829/JSK järelvalvemeetmete võrdlus (magistritöö autori koostatud)

Raamotsus 2009/829/JSK Artikkel 8	**Kriminaalmenetluse seadustik**
1) Kohustus teavitada täidesaatva riigi pädevat asutust mis tahes elukohamuutusest; 2) kohustus mitte siseneda otsuse teinud riigi või täidesaatva riigi teatavatesse paikadesse või kindlaksmääratud piirkondadesse; 3) kohustus viibida vajaduse korral kindlaksmääratud aegadel kindlaksmääratud kohas; 4) kohustus, mis sisaldab piiranguid täidesaatva riigi territooriumilt lahkumise suhtes; 5) kohustus ilmuda kindlaksmääratud aegadel konkreetsesse asutusse; 6) kohustus vältida kontakte teatavate isikutega, kes on seotud arvatavalt toimepandud kuriteoga; 7) muud meetmed, mille üle täidesaatev riik on valmis järelevalvet teostama vastavalt raamotsuse artikli 8 lõike 2 kohasele teatamisele: – kohustus mitte tegutseda teatavatel tegevusaladel; – kohustus mitte juhtida mootorsõidukit; – kohustus deponeerida tagatiseks teatav rahasumma või anda muud liiki tagatis; – kohustus läbida ravi või võõrutusravi; – kohustus vältida kontakte teatavate esemetega, mis on seotud arvatavalt toimepandud kuriteoga.	1) Elukohast lahkumise keeld (KrMS § 128); 2) kaitseväelase järelevalve (KrMS § 129); 3) vahistamine (KrMS § 130); 4) kautsjon (KrMS § 135); 5) vahistamise asendamine elektroonilise valvega (KrMS § 137^1); 6) ametist kõrvaldamine (KrMS § 141); 7) kannatanu kaitseks kohaldatav ajutine lähenemiskeeld (KrMS § 141^1).

Autor osundab, et käesoleval hetkel ei ole loodud ka EL-i ülest **kompensatsioonimehhanismi,** mis tagaks isikule põhjendamatult välja antud EAW täitmisega kaasnevate kahjude hüvitamise. Seega isik, kes leiab, et tema suhtes on EAW-d ebaseaduslikult kohaldatud, võib taotleda hüvitist kohaldatava siseriikliku õiguse alusel. Eestis on selline kompensatsioonimehhanism olemas, mille kohaselt hüvitatakse ebaseadusliku vabaduse võtmise korral mittevaraline kahju päevamäära (nõude esitamise kuule eelnenud kvartali keskmine brutokuupalk/30-ga) ulatuses (süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus, 2014, § 11 lõige 4). Samuti on kompensatsioonimehhanism ka näiteks Rootsis (Lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, 2016) ja Soomes (Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta, 2016). Seejuures, puuduva EL-i ülese kompensatsioonimehhanismi tõttu ei ole reguleeritud seda, milline liikmesriik on hüvitise maksmiseks kohustatud, isegi juhul kui siseriiklikult selline võimalus on loodud. Eeltoodu on omakorda vastuolus Euroopa Inimõiguste konventsiooni artikli 5 punktiga 5, mille kohaselt on igaühel, kes on vahistatud või kinni peetud vastuolus õigusega isikuvabadusele-ja puutumatusele, õigus nõuda hüvitist.

Eeltoodust tulenevalt seisnevad EAW peamised probleemid proportsionaalsuse põhimõtte järgimata ja isikute põhiõiguste piisava tagamata jätmises. EAW regulatsioonis **puuduvad miinimumstandardid, et tagada tõhus kontroll vastastikuse tunnustamise meetmete täitmise üle ja mehhanism, mis tagaks kahjude hüvitamise eksliku EAW täitmise korral**. Seega on liikmesriikidel välja kujunenud praktika, mille tulemusel ei pruugi isiku põhiõigused olla tagatud ning mis on vastuolus Euroopa Inimõiguste konventsioonis sätestatud normidega ja Euroopa Kohtu praktikaga. Autor märgib täiendavalt, et EAW võib osutuda ka liiga aeganõudvaks vahendiks koostöö läbiviimisel. Nii näiteks registreeriti Eurojustis 2010. aastal 85, 2011. aastal 116, 2012. aastal 94 ja 2014. aastal 124 EAW-ga seotud tähtaegade rikkumist (Eurojust, 2011; Eurojust, 2012; Eurojust, 2013; Eurojust, 2015). Seega ei ole EL-i poolt loodud EAW regulatsiooni korrektne rakendamine liikmesriikide prioriteediks ning olemasolev regulatsioon ei võimalda taolise viivituse korral liikmesriigile ka vastavaid sanktsioone kehtestada.

Dokumendianalüüsi tulemustel selgus, et ECRIS-e suurimateks probleemideks on aeglane ja limiteeritud andmevahetusvõimalus ning erinev siseriiklik rakendamine, mistõttu võib ECRIS osutuda ebapraktiliseks instrumendiks koostöö hõlbustamisel. JIT-i suurimad probleemid tõusetuvad riikide erinevatest menetluskordadest ja nende ühtlustamise keerukusest. EAW peamised probleemid seisnevad ühtsete miinimumstandardite ja sanktsioonide puudumises, mis väljendub proportsionaalsuse põhimõtte järgimata jätmises, isiku põhiõiguste ülemäärases riives ja tähtaegade mittejärgimises. Dokumendianalüüsi tulemused on autor kokkuvõtlikult toonud välja tabelis 5.

Tabel 5. ECRIS-e, JIT-i ja EAW suurimad rakendusprobleemid dokumendianalüüsist tulenevalt (magistritöö autori koostatud)

ECRIS	JIT	EAW
1)EL-i regulatsiooni sisustatakse siseriiklikult erinevalt; 2)Ei taga piisavalt kiiret andmevahetust; 3)Edastatakse väheinformatiivseid andmeid; 4)Dubleeriv iseloom.	1)EL-i regulatsiooni sisustakse siseriiklikult erinevalt; 2)Kokkulepete saavutamine võib olla riikide erinevate menetluskordade tõttu keeruline.	1)EL-i regulatsiooni sisustatakse siseriiklikult erinevalt; 2)Rakendatakse ebaproportsionaalselt; 3)Liikmesriigid ei järgi tähtaegasid; 4)Puuduvad EL-i ülesed miinimumstandardid; 5)Puuduvad ühtsed, EL-i ülesed kompensatsioonimehhanismid EAW täitmisega kaasnevate kahjude hüvitamiseks.

Dokumendianalüüsi tulemuste kontrollimiseks, edasiarendamiseks ja paremaks kaardistamiseks analüüsib autor alapeatükis 2.2.2. justiits-ja siseasjade koostööga tegelevate ekspertide seisukohti.

2.2.2. Ekspertintervjuude võrdlev analüüs

Uurimisküsimustele (millised on praktikas esinenud probleemid justiits-ja siseasjade koostöö funktsioonide täitmisel ja millisel viisil saab justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleeme lahendada) vastuse saamiseks viidi läbi 11 poolstruktureeritud süvaintervjuud ECRIS-e, JIT-i ja EAW-ga tegelevate ekspertidega. Kogu valim moodustus ekspertidest, kes tegelevad nimetatud instrumentidega erinevates menetlusetappides, mille tulemusel on justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide väljaselgitamine viidud läbi erinevatest menetluspositsioonidest lähtuvalt. Ekspertidele esitati samad küsimused, välja arvatud eksperdid koodiga E4, E6, E10 ja E11, kellel oma töö iseloomust tulenevalt ei ole olnud kogemust ECRIS-e kasutamisega. Ekspertide seisukohti analüüsiti kvalitatiivse andmeanalüüsi programmiga NVivo10 ning võrreldi töös eelnevalt käsitletud teoreetiliste kontseptsioonidega ja dokumendianalüüsi tulemustega, mille alusel tehakse rakenduslikke ettepanekuid justiits-ja siseasjade koostöö parendamiseks. Uurimistöö parema loetavuse huvides on intervjueeritavate tsitaadid märgitud kaldkirjas.

Tulenevalt uurimisfookusest justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide väljaselgitamisele koondas autor ECRIS-e, JIT-i ja EAW kohta esitatud seisukohad uurimisküsimustele vastavalt kolme kategooriasse: (I) Koostöö rakendusprobleemid; (II) EL-i institutsiooniline mõju; (III) Rakendusprobleemide lahendamise võimalused. Kategooriad **koostöö rakendusprobleemid** ja **EL-i institutsiooniline mõju** koondusid **teise uurimisküsimuse alla**. Esimene kategooria **koostöö rakendusprobleemid** jagunes omakorda seitsmeks koodiks: EL-i regulatsiooni erinev sisustamine, keel ja (töö)kultuur, proportsionaalsus, koostöövalmidus, info kättesaadavus, ressurss ja põhiõigused. Teine kategooria **EL-i institutsiooniline mõju** jagunes kaheks koodiks: koordineerimine ja suveräänsus. Kolmas kategooria **rakendusprobleemide lahendamise võimalused** moodustus kolmanda uurimisküsimuse alla ning jagunes kaheks koodiks: regulatsiooni muutmine ja kommunikatsioon. Eeltoodu paremaks selgitamiseks on autor koostanud alljärgneva tabeli 6.

Tabel 6. Uurimisküsimuste seos kategooriate ja koodidega (magistritöö autori koostatud)

Uurimisküsimus 2	Uurimisküsimus 2	Uurimisküsimus 3
I kategooria **Koostöö rakendusprobleemid**	**II kategooria** **EL-i insitutsiooniline mõju**	**III kategooria** **Rakendusprobleemide lahendamise võimalused**
Koodid Regulatsiooni erinev sisustamine Keel ja (töö)kultuur Proportsionaalsus Koostöövalmidus Info kättesaadavus Ressurss Põhiõigused	Koodid Koordineerimine Suveräänsus	Koodid Regulatsiooni muutmine Kommunikatsioon

Esimese kategooria all, mis käsitleb **koostöö rakendusprobleeme**, toodi ekspertide poolt enim välja probleeme seoses **EL-i regulatsiooni erineva siseriikliku sisustamisega**, mis kaasnevad nii ECRIS-e, JIT-i kui EAW rakendamisega. Siseriikliku õiguse sisustamise probleemid on seotud menetluspraktikaga, mis eksperthinnangutest lähtuvalt saab jaotada tinglikult kolmeks: menetlustoimingud, tähtajad ja tõendamislävi. Menetlustoimingutega seotud probleemide puhul tõid kõik eksperdid näitena välja Galojani juhtumi, mida autor on eespool ka käsitlenud (käesolev töö, lk 48). Enamike intervjueeritavate hinnangul on see hea iseloomustav näide, kuidas üks liikmesriik ei järgi vastastikuse tunnustamise põhimõtet ning raamotsustega seatud eesmärke koostöö läbiviimisel.

Osa ekspertidest tõid seoses menetluspraktikaga eraldi probleemidena välja ka erinevad tähtajad koostöö läbiviimisel ja tõendamisläve. Kõik tähtaega käsitlenud eksperdid leidsid, et liikmesriigid on koostööinstrumentide kasutamiseks sätestanud erinevad tähtajad, mis võib teatud juhtudel probleemseks osutuda. Näiteks võib ühe eksperdi hinnangul keeruliseks osutuda Läti poolt EAW esitamisele seatud 3-päevase tähtaja järgmine, kui isik peetakse kinni nädalavahetusel, st EAW tõlget ei ole võimalik nii kiiresti korraldada. Tõendamisläve käsitledes märgiti, et riigiti on tõendamise koormus väga erinev, mistõttu puudub kindlus, et koostöös osalev liikmesriik kogub ja hindab tõendeid piisava põhjalikkusega. mis on vahetult seotud ka koodiga **proportsionaalsus**. **Seega võib liikmesriikide erinev tõendamislävi mõjutada oluliselt proportsionaalsuspõhimõtte järgimist koostöö läbiviimisel**.

Lisaks üldisele hinnangule toodi välja ka konkreetselt Eesti probleeme siseriikliku regulatsiooni sisustamisel. Nii näiteks olid enamik eksperte seisukohal, et kuna ECRIS-e raamotsus 2008/675/JSK on Eesti poolt ebatäpselt üle võetud, ei saa kuritegude kvalifitseerimisel ja karistuste mõistmisel arvestada kehtivaid karistusi liikmesriikides. Ning vastupidiselt, mitme intervjueeritava hinnangul ei ole Eestis piisavalt laiendatud siseriiklikku õigust isiku põhiõiguste tagamisel, kuigi EL-i regulatsioonid seda võimaldaksid. Kokkuvõtvalt ilmnesid suurimad probleemid EL-i regulatsiooni erineval sisustamisel seoses sellega, et **liikmesriigid rakendavad EL-i raamotsuseid vastavalt siseriiklikele eesmärkidele, millest tulenevalt võivad oluliselt erineda menetlustoimingute läbiviimise kord, tõendamislävi ja koostöö läbiviimiseks seatud tähtajad.** Samasugusele järeldusele on jõutud ka dokumendianalüüsis (käesolev töö, lk 42-51), mille kohaselt on nii ECRIS-e, JIT-i kui ka EAW-ga seoses võimalik tuvastada rakendusprobleeme, mis tulenevad EL-i regulatsiooni rakendamata jätmisest või rakendamisest viisil, mis ei vasta vastastikuse tunnustamise põhimõttele (käesolev töö, lk 21).

Intervjueeritavate sellist kokkuvõtvat seisukohta selgitab KI lähenemine (käesolev töö, lk 17; 25) mille kohaselt on liikmesriikidel kui toimijatel enam võimalusi oma institutsionaalset raamistikku reguleerida, mis hõlmab mh ka erinevat siseriiklikku reguleerimist. Liikmesriigid on neid võimalusi ka kasutanud, arvestades nii intervjueeritavate seisukohti kui ka autori poolt käsitletud (käesolev töö, lk 24) problemaatikat seoses EL-i regulatsioonide rakendamisega, mille kohaselt ei ole tagatud ühtset süsteemi direktiivide rakendamisel ja ülevõtmisel.

„Probleemid tulevadki seoses seaduse kohaldamise, seaduse tõlgendamisega ja seaduse rakendamisega.“
(E3, 2016)

„Aga kui me jõuame menetluse juurde, kuidas peaks menetlema, mida peaks tegema, siis seal on seinast seina erinevaid lähenemisi. Iga riik tahab oma menetluse järgi teha ja sealt tekivad kõige suuremad probleemid.“
(E9, 2016)

Kõik intervjueeritavad tõid olulise probleemina välja ka **keele ja (töö)kultuuri**. Keelega seotuna käsitlesid intervjueeritavad probleeme seoses keeleoskusega omavahelisel suhtlemisel ning tõlkeprobleeme dokumentide vormistamisel ja vahetamisel liikmesriigiga. Enamik intervjueeritavatest leidis, et suurimad keeleprobleemid tõusetuvad tihti sellest, et koostöös ei kasutata EL-i peamisi töökeeli, so inglise ja prantsuse keelt, mistõttu võib ühise keele leidmine koostööpartneriga keeruliseks ja ajakulukaks osutuda. Samas nentisid mitmed intervjueeritavad, et kindlate, koostöös kasutatavate keelte kehtestamine on keeruline, kuna teatud riigid ei ole nõus riigikeelest erinevaid keeli kasutama, mis seondub omakorda SI käsitlusega kultuuri tähtsusest (käesolev töö, lk 15). Intervjueeritavate hinnangul võib puudulik keeleoskus pikendada menetlusi, kuna võimaliku otsekontakti asemel tuleb teha ametlik tõlgitud pöördumine teise liikmesriiki. Veelgi enam, kahe intervjueeritava hinnangul on Eesti kohtunike keeleoskus sedavõrd puudulik, et nende vahetu osalemine rahvusvahelises koostöös ja koolitustel ei ole sisuliselt võimalik.

(Töö)kultuurina käsitlesid peaaegu kõik vastajad liikmesriikide **erinevat suhtumist määratud tähtaegade mittejärgimisse ja erinevate prioriteetide seadmist**. Mitu eksperti selgitas, et kuna riikide tavad ja arusaamad on erinevad, võib ka ühise koostöö loomine olla eriti alguses keeruline. Seejuures on paljude intervjueeritavate hinnangul (töö)kultuurist tulenevaid probleeme suhteliselt keeruline lahendada, kuna riikidel on ainuüksi nende asukohast tulenevalt erinevad prioriteedid ning menetlus, mis võib Eesti jaoks olla oluline, et ole seda teiste jaoks. Nii tõid mitu intervjueeritavat erineva töökultuuri näitlikustamiseks olukorra, kus Eesti jaoks võib üks kilo kokaiini olla suur kogus, kuid Hispaania ja Hollandi jaoks mitte, mistõttu on Hispaania ja Hollandi valmisolek sellise narkokuriteo lahendamiseks peaaegu olematu. Täiendavalt tõid mõned intervjueeritavad välja, et koostööd takistavad vähesel määral ka riikide ebatäpsused dokumentide vorminõuete täitmisel, mis toob endaga kaasa täiendava ajakulu.

(Töö)kultuuri selline mõju koostööle vastab osaliselt SI käsitlusele (käesolev töö, lk 15), mille kohaselt on institutsioonid ja nende raames läbi viidavad tegevused küll formaalselt reguleeritud, kuid **toimijate käitumisele annavad tähendusliku raamistiku moraalsed hoiakud ja kultuur**. Autor nõustub eeltooduga ning viitab teoorias tuvastatule (käesolev töö, lk 22), et riikidevahelise koostöö tulemuse saavutamisel mängib olulist rolli see, milline on

riigi ettekujutus iseendast, kuidas ta oma huvisid määratleb ja kuidas kokkuleppeid tõlgendab. Seejuures on teistel liikmesriikidel keeruline ülesanne olla koostöös osalemisel sellisest üldisest taustast teadlik (käesolev töö, lk 25). Kokkuvõtvalt **peavad intervjueeritavad keelt ja (töö)kultuuri koostöö toimimise olulisteks faktoriteks ning erinevad prioriteedid ja arusaamad, kindlaksmääratud koostöökeelte puudumine ja ametnike puudulik keeleoskus seavad olulisi piiranguid koostöö võimalikkusele.**

„See kilo kokaiini võib olla Eesti jaoks suur kogus, aga Holland ütleb selle peale, et alla tonni unistage edasi. Meil siin tonnid tulevad iga päev. Igas riigis on natuke teised standardid.“

(E8, 2016)

„Kui õigusalases koostöös oleksid kaks Euroopa Liidu ametlikku keelt, inglise ja prantsuse /.../,oleks me juba mitu sammu edasi. Erinevatel riikidel on erinevad keelenõuded. Itaalia tahab itaalia keelt, Poola poola keeles.“

(E9, 2016)

Proportsionaalsuse põhimõtte järgimata jätmisele kui koostöö probleemile viitasid enamik intervjueeritavatest ning see seondus intervjueeritavatele peamiselt EAW-ga kaasneva probleemina. Seejuures käsitleti proportsionaalsust erinevalt, sõltuvalt sellest, kas tegemist oli liikmesriikide või Eesti praktikaga. Intervjueeritavad selgitasid, et liikmesriigid annavad tihti EAW-sid liiga kergekäeliselt välja, hindamata piisavalt põhjalikult tõendeid ning arvestamata, millistel põhjustel isiku loovutamist taotletakse. Mitu intervjueeritavat osundas, et proportsionaalsuse põhimõtte järgimata jätmisega rikutakse EAW raamotsuse printsiipe, kuid kuna ei ole loodud vastavaid sanktsioone, ei ole võimalik riike ka vastutusele võtta. Lisaks oldi hinnangul, et proportsionaalsuse põhimõtte erinevat tähtsust liikmesriikides ilmestab ka riikide poolt väljaantavate EAW-de oluliselt erinev arv. Üks intervjueeritavatest täiendas, et esitatud EAW-de arv on seotud ka immigratsiooniga, tuues näiteks Poola poolt Ühendkuningriikidele Poola kodanike loovutamiseks esitatud EAW-de suure arvu.

Eestist väljasaadetavate EAW-de puhul intervjueeritavad erilist probleemi ei näinud, kuid proportsionaalsuse küsimus tõusetub kolme eksperdi hinnangul EAW täitmiseks rakendatavate tõkendite valikul. Nimelt rakendatakse intervjueeritavate hinnangul Eestis

ebaproportsionaalselt palju EAW tõkendina vahistamist, kuigi EL-i regulatsioon ja teatud määral ka kriminaalmenetluse seadustik näevad ette ka teisi tõkendeid, sh elektrooniline valve ja elukohast lahkumise keeld. Tõkendi kasutamise problemaatika on omakorda oluliselt seotud allpool käsitletavate probleemidega seoses isiku põhiõiguste kaitsega**.** Kokkuvõtvalt saab öelda, et enamik **intervjueeritavaid on ühiselt nõus sellega, et proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine esineb eelkõige EAW esitamisel, kuna liikmesriigid teevad seda liiga kergekäeliselt, kontrollimata tõendeid ja loovutamise põhjendatust arvestades süüteo raskust.** Erinevalt ülejäänutest jäid kolm intervjueeritavat seisukohale, et ka Eesti rikub proportsionaalsuse põhimõtet, rakendades vahistamist ebaproportsionaalse tõkendina olukordades, kus see ei ole asjaoludest tulenevalt põhjendatud.

„Puudus on see, et proportsionaalsuse küsimus on lahendamata.“

(E2, 2016)

„Seda vahistamist kohaldatakse liiga kergekäeliselt. Tegelikult võiks kohaldada tõkendina ka mingit muud tõkendit, et anda isikule võimalus vabatahtlikult täita seda. Vahistamine ei peaks olema ainus meede.“

(E11, 2016)

Proportsionaalsusega samavõrra oluliseks probleemiks pidasid intervjueeritavad **koostöövalmiduse puudumist**. Enamik intervjueeritavatest tõid välja, et EL on andnud vastavad juhised ja suunised koostöö läbiviimiseks, kuid teatud juhtudel ei soovi liikmesriigid neid kasutada. Koostöövalmiduse puudumine on eelduslikult vahetult seotud ka eelpool käsitletud **(töö)kultuuriga**, mille analüüsis selgus, et riikidel on erinevad prioriteedid kuritegevusega võitlemisel. Suurem osa intervjueeritavatest selgitasid, et koostöövalmidus puudub tihti seetõttu, et üks liikmesriik ei usalda teist liikmesriiki tuginevalt varasemale ebaõnnestunud või puuduvale kogemusele. Varasema ebaõnnestunud koostööna toodi välja liikmesriigi vähene aktiivsus ühises projektis või liigse juhipositsiooni võtmine menetluses. Üks intervjueeritav tõi koostöövalmiduse puudumise põhjusena välja ka liikmesriigi võimaliku hirmu suveräänsuse kaotamise ees, mis tuleneb intervjueeritava hinnangul sellest, et liikmesriik ei ole saanud koostöö vajadusest aru. Seejuures olid kõik intervjueeritavad ühel nõul, et juhul kui koostöö teatud liikmesriigiga on üks kord toimima hakanud, on liikmesriigid ka uute koostööprojektidega valmis meelsamini liituma. Kokkuvõtvalt saab öelda, et **kõige**

enam leidis väljendamist seisukoht, et kuigi EL on loonud vajamineva raamistiku ja juhendid koostöö toimimiseks, on koostöövalmiduse puudumise põhjus liikmesriikide omavaheline usaldamatus ja senise kogemuse puudumine.

Koostöövalmiduse tähtsust on autor eelnevalt käsitlenud ka KI raames (käesolev töö, lk 20), mille kohaselt on iga institutsionaalse muutuse ja koostöö läbiviimise aluseks liikmesriigid ja nende kodanikud ning nende vahel toimuvad debatid parima lahenduse valikul. Seega selgitab KI lähenemine, erinevalt AI-st ja SI-st, vajalikkust ja põhjust, miks intervjueeritavad koostöövalmiduse puudumist võimaliku justiits-ja siseasjade koostöö probleemina on käsitlenud. EL-i koostöö eduka toimimise tagavad pakutavaid koostöövõimalusi ellu rakendavad riigid, kes kokku lepitud välispoliitilistest eesmärkidest lähtudes püüavad omavahelistes suhetes saavutada enda jaoks parima tulemuse (käesolev töö, lk 21), seejuures eeldab see ka liikmesriikide vahelist usaldust (käesolev töö, lk 31).

„Kui sant ei taha kõndida, siis santi ei saa sundida. Ehk kui riigid ikka ei taha koostööd teha, siis nad ei tee ka. Algab ikkagi isiklike kontaktide pinnalt.“

(E11, 2016)

„Vastastiku tunnustamisega on välja kujunenud oma keel, et teatud riikidega me teeme Ühendkuningriiki. Sellepärast, et ei saa usaldada.“

(E9, 2016)

Üle poolte intervjueeritavatest tõid välja, et **info kättesaadavus** justiits-ja siseasjade koostöö raames on puudlik. Olulises osas puudutab selline kriitika ECRIS-t, mis on intervjueeritavate hinnangul liiga aeglane ja väheinformatiivne süsteem, mille praktiline väärtus ei ole käesoleval hetkel suur. Intervjueeritavate hinnangul on teiste andmevahetuskanalite kasutamine oluliselt kiirem ja lihtsam ning võimaldavad isiku kohta enam informatsiooni saada. Samuti toodi välja EL-i tegevuse puudujäägid seoses info jagamisega. Nii näiteks on informatsiooni otsimine EL-i institutsioonide kodulehelt intervjueeritavate hinnangul raskesti teostatav, samuti ei võimaldata liikmesriikidele piisavalt varakult juhendeid ja käsiraamatuid koostööinstrumentide kasutamise kohta. Kokkuvõttes leiti kõige **üksmeelsemalt, et suurimad probleemid andmevahetuses seisnevad ECRIS-e kasutamises, kuna see on dubleeriv ning aeganõudev andmevahetusviis.** Sellist käitumist käsitleb AI (käesolev töö, lk 13) kui teatud

institutsionaalset kihistumist, st selle asemel, et tegeleda olemasolevate puudujääkidega, luuakse pigem uusi täiendavaid formatsioone, millel on võrreldes olemasolevatega väiksem või kattuv pädevus. AI-st tulenevalt võiks sellise kihistumise tagajärjeks olla ka see, et edasiste muudatuste läbiviimine muutub keerulisemaks.

Intervjueeritavate seisukohta seoses puudustega info kättesaadavuses toetavad ka dokumendianalüüsi tulemused (käesolev töö, lk 44). Autor jõudis dokumendianalüüsis järeldusele, et ECRIS-e kaudu edastatavad andmed on väheinformatiivsed, liikmesriigid on seadnud edastatavatele andmetele erinevaid piiranguid ning ECRIS ei võimalda piisavalt kiiret andmevahetust, mistõttu võib liikmesriikidel olla mõistlikum kasutada teisi andmevahetussüsteeme. Seejuures on autor alapeatükis 1.3 välja toonud, et koostöö üheks põhifunktsiooniks on tõhusam andmevahetus, sh andmete kogumine, hoidmine ja analüüs. **Eeltoodust tulenevalt ei täida olemasolevad koostööinstrumendid olulist koostööfunktsiooni.** See võib autori hinnangul osutuda tõsiseks probleemiks, arvestades muutunud julgeolekuolukorda ja vajadust infovahetuse järele. Veelgi enam, autor on eelnevalt välja toonud (käesolev töö, lk 7), et ECRIS-e kui karistusregistrite andmete vahetamist võimaldava infotehnoloogilise instrumendi vajalikkust terrorismivastases võitluses on eraldi rõhutatud ka EL-i justiits- ja siseministrite ning EL-i institutsioonide esindajate ühisavalduses (Euroopa Liidu Nõukogu, 2016) 22. märtsil 2016. aastal Brüsselis toimunud terrorirünnakute kohta.

> *„Politseil ja ilmselgelt prokuratuuril ka politsei kaudu on palju efektiivsemaid vahendeid politseialaseks koostööks, kust nad saavad eelduslikult palju olulisemat informatsiooni kui kellelegi mõistetud karistused.“*
>
> (E4, 2016)

Ressursiga seonduvaid probleeme käsitledes leidsid neli intervjueeritavat, et ressursipuudus võib takistada koostöö läbiviimist, kuna iga projektiga kaasneb kulude ja prioriteetide kaalumine ning vähemprioriteetsematele projektidele raha ei jätku. Kaks intervjueeritavat tõid välja asjaolu, et kuna rahastamine EL-i poolt toimub teatud etappide kaupa, ei pruugi sellest ajast väljaspool toimuvate projektide jaoks enam vahendeid jätkuda. Üks intervjueeritav käsitles lisaks kulu ECRIS-e arendusele, mille kaudu hakatakse koguma andmeid ka

kolmandate riikide kodanike karistuste kohta. Kokkuvõtvalt võib välja tuua, **et kuigi EL toetab koostöö läbiviimist rahaliselt, peavad liikmesriigid tegema valiku, milliste projektide rahastamine on põhjendatud ja vajalik.**

„Et küsimus taandub sellele alati, palju see maksab, kes selle muusika tellib ja kes muusika eest maksab.“

(E4, 2016)

Isiku põhiõiguste mittetagamist kui koostöö probleemi toodi välja vähem kui pooltes intervjuudes. Kolm intervjueeritavat olid ühisel seisukohal, et isiku põhiõiguste rikkumine on olulises osas seotud sellega, et EL ei ole loonud ühiseid standardeid ega kompensatsioonimehhanisme isiku õiguste rikkumise hüvitamiseks. Autor on seejuures eelnevalt selgitanud (käesolev töö, lk 22), et Euroopa Parlamendil ja Euroopa Liidu Nõukogul on õigus ja võimalus sellekohaseid miinimumeeskirju kehtestada. Lisaks tõid kaks intervjueeritavat välja probleemid kriminaalmenetluse seadustikus seoses kaitseõiguse tagamata jätmisega EAW raames, mis seisneb isiku ärakuulamata jätmises ja täiendava menetlusinfo mittevõimaldamises. Vastupidiselt, enam kui pooled intervjueeritavatest väljendasid ühist seisukohta, et EL-i regulatsioon pakub isiku põhiõigustele piisavalt kaitset ning vastastikuse tunnustamise põhimõttest lähtuvalt ei ole Eesti regulatsiooni täiendamine vajalik. Pooled intervjueeritavatest selgitasid, et isikul on oma õigusi kõige lihtsam kaitsta EAW esitanud riigis. Autor märgib, et isikud, kes põhiõiguste võimalikku rikkumist probleemiks ei pea, on programmis NVivo10 tehtud päringule tuginedes kõik ametialaselt vahetult seotud EAW rakendamisega, so Prokuratuur, Harju Maakohus, Justiitsministeerium ning Politsei-ja Piirivalveamet. Kokkuvõtvalt on **enamik intervjueeritavatest seisukohal, et koostöö läbiviimisel ei rikuta isiku põhiõigusi ning üksikud intervjueeritavad leiavad, et isikule ei ole tagatud oma õiguste kaitseks piisavalt vahendeid.**

Intervjueeritavate seisukoht, et isiku põhiõiguste kaitse on tagatud, ei ole kooskõlas töö teoreetilise käsitluse ega dokumendianalüüsi tulemustega. Autor on eelnevalt korduvalt viidanud (käesolev töö, lk 6; 33) teoreetilistele käsitlustele, mille kohaselt vajavad isiku õigusi käsitlevad regulatsioonid ümbervaatamist ja täpsustamist, kuna miinimumstandardite puudumise tõttu ei ole isikute põhiõigused EL-is rakenduslikult ühtlaselt tagatud. Sarnane

järeldus tuleneb ka dokumendianalüüsist (käesolev töö, lk 49), milles käsitletud kaasused ja Eesti õiguslik regulatsioon tekitavad põhjendatud kahtluse, et riikide regulatsioon isikute põhiõiguste tagamiseks EAW rakendamisel võib olla osaliselt puudulik. Oluline erinevus intervjuude, teoreetiliste allikate ja dokumendianalüüsi tulemustes on autori hinnangul põhjendatud seoses intervjueeritavate ja nende ametikohtadega. Intervjueeritavatel, kelle ametikoha eesmärgiks on tegeleda vahetult süütegude menetlemisega, on kujunenud välja pigem negatiivne hoiak süüteos kahtlustatavate või sellega seotud isikute suhtes, võrreldes intervjueeritavatega, kellel ametikohustustest tulenevalt sellist kokkupuudet pigem ei ole. See võib omakorda olla seotud sellega, et julgeolekuohtudega vahetult kokku puutuvate intervjueeritavate jaoks on isiku põhiõiguste võimalik rikkumine oluliselt vähemtähtsam võrreldes isikutega, kes julgeolekuohtudega vahetult kokku ei puutu.

„Me ei saa rääkida, et isikutel on liiga palju õigusi.“

(E6, 2016)

„Enamikes Euroopa Liidu riikides on üsna sarnased need reeglid – ta tuleb üle kuulata, tal peab kaitsja olema, tal on kõik õigused olemas. Mis see juurde annaks, kui meie ta siin nagu vähese info pealt ikkagi /.../ üle kuulaks?“

(E5, 2016)

Teise kategooria all, mis käsitleb **EL-i institutsioonilist mõju,** käsitleti enim institutsioonide **koordineerivat rolli** justiits-ja siseasjade koostöö läbiviimisel. Peaaegu kõik intervjueeritavad leidsid, et EL on loonud justiits-ja siseasjade koostööks õigusliku raamistiku ja koordineerib vajadusel liikmesriikide vahelist suhtlust, kuid sellist pädevust ei tohiks ka rohkem laiendada. Sellega seonduvalt väljendasid enamik intervjueeritavatest intensiivselt seisukohta, et EL-i institutsioonid ei oma ja ei tohigi omada ECRIS-e, JIT-i ja EAW üle mingisugust kontrolli. Üks intervjueeritavatest küll käsitles Euroopa Komisjoni teatud kontrolli liikmesriikide tegevuse üle, kui samas nentis, et sellisel kontrollil sisulist tulemust ei ole, kuna sanktsioone ei rakendata, mis vastab KI käsitlusele institutsioonidest (vt Tabel 1) kui umbmäärasest raamistikust. Eelnimetatud suhtluse koordineerimine seisneb intervjueeritavate hinnangul kontaktide loomises, kohtumiste korraldamises, tõlke pakkumises ning juriidiliste küsimuste lahendamises. Lisaks liikmesriikide vahelise suhtluse koordineerimisele nimetasid pooled intervjueeritavatest institutsioonide koordineerivaks ülesandeks koostööd puudutavate

analüüside ja statistikate koostamist. Neli intervjueeritavat viitasid ka finantstoetuse saamise võimalusele JIT-i loomisel. Eelkäsitletu puhul omistati suurimat tähtsust Eurojustile ja Europolile.

Samuti pidasid osad intervjueeritavad tähtsaks institutsioonide tegevust erinevate koostööinstrumentide populariseerimisel liikmesriikides. Seejuures nenditi kahel juhul, et institutsioonid üritavad näidata avalikkuses endast olulisemat rolli koostöö läbiviimisel, kui neil tegelikult on. Mõned intervjueeritavad tõid ka välja, et isegi kui mingisuguseid rakendusprobleeme oleks vaja lahendada, institutsioonid seda poliitilistest positsioonidest tulenevalt tihti ei tee. Intervjueeritavate sellist seisukohta toetab ka AI lähenemine, mille kohaselt võivad puudujääkide põhjusteks olla võimupositsioonil olevad toimijad, kes ei soovi senist praktikat muuta (käesolev töö, lk 13). Kokkuvõtvalt on intervjueeritavate peamine **ühine seisukoht, et EL-i institutsioonidel on koostöö tagamisel koordineeriv ja abistav roll ning mingisuguse täiendava kontrollimehhanismi rakendamine ei ole mõistlik ega vajalik.**

Intervjueeritavate selliseid seisukohti kogumis selgitab enim KI lähenemine (käesolev töö, lk 20), mille kohaselt on liikmesriigid kui toimijad institutsioonide loojateks ja samaaegselt subjektideks (abi saamine) ning institutsioonid nii olemasoleva üksusena (st väline raamistik) kui ka sõltuva üksusena (toimijate mõtete, sõnade ja tegude tulemus). Seega mõjutavad institutsioonid liikmesriikide raamistikku, st konteksti, milles liikmesriigid mõtlevad, räägivad ja toimivad (vt Tabel 1), kuid sisulise kontrolli tagamine on välistatud. See on ka põhjendatud, arvestades autori poolt eelnevalt käsitletut (käesolev töö, lk 26), et ülemäärase institutsionaliseerimisega kaasnev kontroll võib tulla pikas perspektiivis poliitika ning EL-i koostöö edukale toimimisele ja arengule kahjuks. EL-i institutsioonide koordineerivat iseloomu on autor ka eelnevalt põhjalikumalt käsitlenud (käesolev töö, lk 21-26).

„No kogu piiriülene koostöö baseerubki kahepoolsusel /.../
Kontrollifunktsiooni ei ole kellelgi.“
(E2, 2016)

„Kunagi oli mingisugune Europoli enesereklaamiüritus, kus nad rääkisid, kui hästi ikka nemad toetavad koostööd ja kõiki asju. Eks nad natukene jah. Aga eks nad mõnikord /.../ natuke reklaamtekstiks muutuvad.“

(E5, 2016)

Lisaks institutsioonide koordineerivale iseloomule rõhutasid enamik intervjueeritavatest **suveräänsuse tagamise** vajadust EL-i institutsioonilises raamistikus. Üle poole intervjueeritavatest tõid välja teise riigi siseriikliku õiguse austamise ning selgitasid, et liikmesriik on oma otsustes iseseisev. Suveräänsusega seoses märkis üks intervjueeritav täiendavalt, et liikmesriik peab aktsepteerima, et teistes riikides võib elu olla teistsugune ja piirangud suuremad. Kaks intervjueeritavat tõid suveräänsuse mitteaustamise näitena välja ka eelkäsitletud Galojani kaasuse. Kokkuvõtvalt olid **enamik intervjueeritavaid seisukohal, et riik peab ka EL-i institutsionaalses raamistikus jääma suveräänseks ja mitte sekkuma teiste riikide sisemistesse protsessidesse.**

„/.../ tegelikult ju nende protsesside eesmärk on ju mitte sekkuda teiste riikide siseriiklikku seadusandlusesse ja suveräänsusesse.“

(E1, 2016)

Teise kategooria, so EL-i institutsioonilise mõju analüüsimisel ilmnes vastuolu ekspertide hinnangutes liikmesriigi suveräänsuse (EL-i mittesekkumise) olulisuse ja funktsionaalse vajaduse vahel liikmesriikide halduskultuure ja menetlustoiminguid koostöö huvides ühtlustada. Ühelt poolt vajatakse EL-i efektiivset koordineerivat sekkumist, teisalt aga liikmesriigi (traditsioonilistesse) pädevustesse mittesekkumist. Seejuures võib töö teoreetilisest käsitlusest tulenevalt (käesolev töö, lk 33) viia tasakaalu leidmine vajaliku informatsiooni ja eesmärgi ning samas liikmesriigi suveräänsuse vahel otsuseni koostööinstrumente mitte rakendada.

Kolmanda kategooria all, mis käsitleb **rakendusprobleemide lahendamise võimalusi**, püüdis autor välja selgitada, millised on ekspertide hinnangul justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide lahendamiseks vajalikud tegevused. Olulise lahendusena nimetati **regulatsiooni muutmist**, mille vajalikkuse tõid välja üle poole intervjueeritavatest. Seejuures

tegid intervjueeritavad ettepanekuid peaasjalikult EAW-ga seotud regulatsioonide muutmiseks. Nii näiteks peeti vajalikuks EL-i regulatsiooni ülevaatamist osas, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtet ja isiku õiguste paremat rakendamist. Sellega seoses pakkusid kaks intervjueeritavat välja topeltkaitse *(„double-defence“)* süsteemi rakendamise, kus loovutataval isikul on kaitsja mõlemas riigis. Samuti käsitleti muudatust, mis kohustaks kõiki liikmesriike looma siseriikliku kompensatsioonimehhanismi isikule tekitatud kahjude hüvitamiseks. Lisaks käsitleti intervjueeritavate ettepanekutes liikmesriikide regulatsioonide ühtlustamist, mis on seotud standardite, jälitustoimingute ja keelenõuetega. **Täiendavalt peeti intervjueeritavate poolt oluliseks teatud implementeerimise kontrolli ja sanktsioone puudutava regulatsiooni loomist.** Nii näiteks aitaks mitmete intervjueeritavate hinnangul rakendusprobleemide lahendamisele kaasa see, kui EL-i institutsioonid viiksid läbi veel rohkem avalikku kontrolli EL-i regulatsioonide ülevõtmise ja siseriikliku sisustamise osas. Üks intervjueeritav oli seisukohal, et „*name and shame*“ vahendiga on liikmesriikide käitumist võimalik enim mõjutada, kuna liikmesriigile on tema prestiiž niivõrd oluline.

Mõned intervjueeritavad käsitlesid ka vajadust muuta Eesti siseriiklikku regulatsiooni. Nii näiteks toodi intervjueeritavate poolt välja vajadus täpsustada ja täiendada kriminaalmenetluse seadustikku osas, mis puudutab isiku kaitseõigust ja tõkendite kohaldamist isiku loovutamisel. Samuti tõid kaks intervjueeritavat välja, et kriminaalmenetluse seadustik ei reguleeri piisavalt selgelt isiku loovutamise edasilükkamist. Kokkuvõttes nähtub, **et enamik intervjueeritavatest peavad vajalikuks EL-i ja Eesti regulatsioonide täiendamist, eriti osas, mis puudutab EAW-d.** Seejuures on intervjueeritavatel nende ametikohtadest tulenevalt (vt käesolev töö, lk 60) erinevad seisukohad seoses isiku põhiõiguste kaitsega seotud regulatsioonide muutmisel või täiendamisel.

Vaatamata esitatud ettepanekutele muudatuste sisseviimiseks regulatsioonis, olid enamik intervjueeritavatest seisukohal, et igasuguste muudatuste elluviimine ei sõltu tihti ühe liikmesriigi soovidest, vaid on ühiste eesmärkide ja poliitiliste otsuste tulem. Sellist seisukohta kinnitab KI teooria, mille kohaselt ei too muudatust kaasa kriitilise sündmuse toimimine kui fakt, vaid selle sündmuse poliitiliste toimijate poolt tõlgendamine ja ettekujutus vajadusest viia läbi mingid teatud muudatused (käesolev töö, lk 18). Seega on muudatuste näol tegemist teatud võimumängu tulemusega.

„See võiks olla küll see koht, et Euroopa Liidu õiguses, sellistes küsimustes nagu kuriteo matkimine, võiks olla mingisugune ühtsetel alustel ja reguleeritud kuidagi.“

(E7, 2016)

„Kõige konkreetsem meede, mis tuleks praktikas rakendada, on see, et igas vahistamismääruse täitmise asjas oleks tagatud paralleelne kaitse nii taotlevas kui täitvas riigis“

(E10, 2016)

Lisaks vajadusele muuta õiguslikke regulatsioone, pidas üle poole intervjueeritavate vajalikuks ka **tihedamat kommunikatsiooni.** Enamik intervjueeritavaid käsitles tihedama kommunikatsiooni raames koolituste ja seminaride läbiviimist nii Eesti piires kui koos teiste liikmesriikidega, eriti seoses EAW ja JIT-iga. Intervjueeritavate hinnangul võimaldavad seminarid ja koolitused vahetult rakendusprobleeme käsitleda, ning kahe intervjueeritava hinnangul ka inimestele teadvustada erinevate koostöövõimaluste olemasolu. Täiendavate keelekoolituste pakkumist pidasid oluliseks kaks intervjueeritavat. Lisaks tõid enamik intervjueeritavatest välja vajaduse arendada üleüldist infovahetust, mis peaks kolme intervjueeritava hinnangul seisnema koostöövõimaluste tutvustamises EL-i institutsioonide poolt ja vajalike juhendite edastamisel liikmesriikidele. Mõned intervjueeritavad pidasid vajalikuks ka infotehnoloogiliste lahenduste arendamist, mis võimaldaks kasutada elektroonilisi suhtluskanaleid efektiivselt ja turvaliselt.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et **intervjueeritavad nõustusid enim seisukohaga, mille kohaselt on vaja läbi viia täiendavaid koolitusi ja seminare erinevate liikmesriikide praktikaga tutvumiseks ning arendada üleüldist infovahetust EL-i ja liikmesriikide vahel.** Sellist intervjueeritavate seisukohta koolitusvajaduse osas aitab selgitada ka 2011. aastal avaldatud uurimus (Loik, 2011), mis käsitleb kommunikatsiooni, koolituste jms mitteformaalse professionaalse koostööplatvormide vajalikkust. Seejuures on tihedama kommunikatsiooni vajadus seotud SI käsitlusega (vt Tabel 1), mille kohaselt on toimija sooviks institutsionaalses keskkonnas saada vastused järgmistele küsimustele: Millises olukorras ma olen? Milline toimija ma olen? Mida teeks teine minusugune toimija sellises olukorras?

„No aga ma tahaks kuulata, kuidas teistes riikides see on.“

(E2, 2016)

2.3. Järeldused ja ettepanekud justiits-ja siseasjade koostöö parendamiseks

Magistritöö teoreetilises osas analüüsiti justiits-ja siseasjade koostöö teoreetilisi ja õiguslikke aluseid, koostöö funktsioone ning põhiinstrumente. Empiirilises osas viidi läbi dokumendianalüüs ning ekspertintervjuude võrdlev analüüs justiits- ja siseasjade rakendusprobleemide väljaselgitamiseks. Dokumendianalüüsi ja intervjuu käigus leiti vastused kõikidele uurimisküsimustele.

Esimesele uurimisküsimusele, kuidas on justiits-ja siseasjade koostöö õiguslikult reguleeritud, leiti vastus dokumendianalüüsi käigus. Dokumendianalüüsist selgus, et suurimad muudatused justiits- ja siseasjade koostöö regulatsioonis kaasnesid Lissaboni lepinguga, millega integreeriti erinevad poliitikavaldkonnad terviklikku otsusetegemise struktuuri ja suurendati EL-i institutsioonide ja ametite pädevusi (käesolev töö, lk 21-23). Justiits-ja siseasjade koostöö raamdokumendiks on ELTL, mille neljandast peatükist tulenevalt põhineb kriminaalasjades tehtav õigusalane koostöö vastastikuse tunnustamise põhimõttel ja viiendast peatükist tulenevalt seatakse kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sh õiguskaitseasutuste vahel sisse politseikoostöö (käesolev töö, lk 21-23). ELTL sätestab mõlemal juhul võimalused kasutada erinevaid meetmeid justiits-ja siseasjade koostöö läbiviimiseks. Ühtlasi selgus, et justiits- ja siseasjade koostöö poliitika ja õigusliku regulatsiooni kujundamine toimub institutsionaalses raamistikus, mistõttu uuriti teise uurimisküsimuse raames ka seda, milline on EL-i institutsioonide mõju justiits-ja siseasjade koostööle intervjuueritavate seisukohtadest tulenevalt.

Teisele uurimisküsimusele, millised on justiits-ja siseasjade koostöö põhifunktsioonid ja praktikas esinenud probleemid selliste funktsioonide täitmisel, leiti vastus dokumentide ja ekspertintervjuude analüüsimise käigus. Justiits-ja siseasjade koostöö põhifunktsioonid jaotas autor dokumendianalüüsile tuginedes kaheks: tõhusam andmevahetus, sh andmete kogumine, hoidmine ja analüüs ning liikmesriikide koostöö hõlbustamine läbi uurimistoimingute koordineerimise ja toetamise (käesolev töö, lk 28). Nende funktsioonide täitmisel omavad koostööinstrumentidena suurt tähtsust ECRIS, JIT ja EAW, millele tuginedes viidi läbi empiiriline uuring. Koostöö rakendusprobleemide väljaselgitamiseks läbi viidud intervjuude

analüüsimisel moodustus kaks kategooriat: rakendusprobleemid ja EL-i institutsiooniline mõju.

Esimese kategooria all, mis käsitles **rakendusprobleeme,** avaldasid vastajad kõige enam ühist hinnangut, et suurimaks probleemiks on **EL-i regulatsiooni erinev sisustamine** liikmesriikide poolt. Seejuures võib intervjueeritavate hinnangul olla tegemist nii EL-i regulatsiooni ebapiisava ülevõtmisega, ebaõige kohaldamisega kui ka erinevustega liikmesriikide eesmärkides, mis toovad kaasa erineva menetluspraktika. Samasugusele järeldusele jõudis autor ka uurimistöö teooria käsitlemisel ja dokumendianalüüsi tulemusel, millest selgus, et EL-i regulatsiooni erinev sisustamine siseriiklikult võib viia ja on viinud vastastikuse tunnustamise põhimõtte rikkumiseni (käesolev töö, lk 51). Vaatamata eelkirjeldatud probleemi jaatamisele tõid enamik intervjueeritavaid välja, et selle täielik lahendamine on liikmesriikide erinevatest huvidest tulenevalt keeruline ning iga liikmesriigi enda ülesanne.

Eeltoodud hinnang vastab enim KI kontseptsioonile (käesolev töö, lk 17-21), mille kohaselt on igal liikmesriigil kui toimijal võimalus institutsionaalset raamistikku endale sobilikumaks kujundada. Sellega seoses olid enamik intervjueeritavaid seisukohal, et Eesti ei ole ECRIS-e kui justiits-ja siseasjade koostöö olulise instrumendi raamotsust korrektselt üle võtnud. Seetõttu ei saa kuritegude kvalifitseerimisel ja karistuste mõistmisel arvestada kehtivaid karistusi teistes liikmesriikides. Eeltoodust tulenevalt teeb magistritöö autor Justiitsministeeriumile kui vastavat valdkonda koordineerivale asutusele ettepaneku:

- täpsustada Eesti siseriiklikku õigust selliselt, mis võimaldab andmevahetussüsteemi ECRIS-e kaudu edastatavaid kehtivaid karistusregistri andmeid võtta arvesse kuritegude kvalifitseerimisel ja karistuste mõistmisel.

Dokumendianalüüsi ja intervjuude analüüsi tulemustel peab autor täiendavalt vajalikuks ka teatud EL-i üleste standardite loomist menetlustoimingute läbiviimiseks, mis vähendaksid mh probleeme jälitustegevusega ja tõendite kogumisega (käesolev töö, lk 45; 53). Samuti peaks Euroopa Komisjon tegema intensiivsemat kontrolli EL-i regulatsioonide implementeerimise

üle liikmesriikide õigusesse. Seejuures on tegemist ettepanekuga, mis vajab liikmesriikide ühiseid sellekohaseid eesmärke, mida intervjueeritavate hinnangul niipea ei saavutata.

Teise olulise probleemina käsitlesid peaaegu kõik vastajad **keelt ja (töö)kultuuri** ning nentisid, et erinevad prioriteedid ja arusaamad, kindlaksmääratud koostöökeelte puudumine ja ametnike puudulik keeleoskus seavad koostööle olulisi piiranguid. Seejuures esinevad keeleprobleemid vastajate hinnangul nii dokumentide vormistamisel ja vahetamisel liikmesriigiga kui omavahelisel suhtlemisel, mis võib omakorda tuua kaasa menetluste pikenemise. Mitu intervjueeritavad tõid eraldi välja ka Eesti ametnike, eriti kohtunike, puuduliku keeleoskuse, mis on tekitanud vajadust täiendava tõlketeenuse järgi. Eelkirjeldatu vastab KI raames käsitletule (käesolev töö, lk 17-21), mille kohaselt tegutsevad toimijad lähtudes oma ideelistest piirangutest, millest on välja kujundatud teatud käitumisviis, sh (töö)kultuur. Küsimust on käsitletud ka töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 22) kus toodi välja, et riikidevahelise koostöö tulemuse saavutamisel märgib olulist rolli see, milline on riigi ettekujutus iseendast ning kuidas ta oma huvisid tõlgendab.

Dokumendianalüüsis nimetatud probleemi ei käsitletud, kuna sellekohased avalikud andmed ei olnud piisavad, et olukorra täiendav analüüs oleks vajalikuks osutunud. Selline tulemus on ka põhjendatud, arvestades, et keele ja (töö)kultuuri puhul on tegemist osaliselt subjektiivse valdkonnaga, mille probleemid avalduvad pigem koostöö esimestes etappides ja väljaspool konkreetseid analüüsitavaid kaasuseid. Autor leiab, et keelega seotud probleeme on oluliselt lihtsam lahendada kui (töö)kultuuriga seonduvat, mistõttu teeb autor ettepaneku:

- tõsta justiits-ja siseasjade koostööga tegelevatele Eesti ametnike erialase võõrkeele pädevusi, eriti kohtunike, kelle igapäevane töö hõlmab kasvõi osaliselt rahvusvahelist suhtlust, samuti EL-i institutsioonide poolt pakutavate keelekursuste populariseerimist.

Dokumendianalüüsi ja intervjuude analüüsi tulemustel peab autor täiendavalt vajalikuks ka ühtsete keelenõuete ja töökeelte kehtestamist justiits- ja siseasjade koostöös, mis lihtsustaks oluliselt liikmesriikide vahelist suhtlust ja infovahetust ning võimaldaks oluliselt vähendada tõlkekulusid. Sellistes ühisteks töökeelteks võiks autori hinnangul olla prantsuse ja inglise keel.

Seejuures on tegemist ettepanekuga, mis vajab liikmesriikide ühiseid sellekohaseid eesmärke, mida intervjueeritavate hinnangul niipea ei saavutata.

Probleemiks justiits-ja siseasjade koostöös on vastajate hinnangul ka **proportsionaalsuse põhimõtte** järgimata jätmine, mis tõusetus pigem EAW-ga seotud probleemina. Ka dokumendianalüüsis jõuti järeldusele (käesolev töö, lk 48), et proportsionaalsuse põhimõtte mittejärgimine on oluline probleem ning EAW-d kasutatakse ebaproportsionaalselt väiksemate õigusrikkumiste puhul või asjaoludel, mille puhul võiks kasutada vähemsekkuvaid alternatiive. Seejuures väljendasid enamik vastajaid seisukohta, et kuigi proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine toimub paljude riikide puhul EAW-de kergekäelisel väljaandmisel, käitub Eesti selles osas korrektselt. Siiski nähtus dokumentide ja intervjuude analüüsist, et Eesti rakendab EAW raames tõkendina ebaproportsionaalselt palju vahistamist, kuigi EL-i regulatsioon ja teatud määral ka kriminaalmenetluse seadustik näevad ette ka teisi tõkendeid. Tõkendite loetelu laiendamine kriminaalmenetluse seadustikus ja alternatiivsete vahendite kohaldamine võimaldaks ressursse optimaalsemalt kasutada, samuti aidata kaasa isiku põhiõiguste tagamisele. Eeltoodust tulenevalt teeb autor Justiitsministeeriumile ettepaneku:

- täiendada KrMS-i 4. peatüki 1. jaos välja toodud tõkendite loetelu vastavalt alternatiivseid järelevalvemeetmeid käsitlevale raamotsusele 2009/829/JSK (Official Journal of the European Union, 2009);
- kohaldada EAW täitmisel enam alternatiivsete, juba KrMS-is olemasolevate tõkendite kasutamist, sh elukohast lahkumise keelu kohaldamist ja kautsjoni ning vahistamise asendamist elektroonilise valvega;
- teha regulaarseid kohtupraktika analüüse proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamiseks loovutamismenetluste käigus;
- piiritleda KrMS § 491 lõikes 3 sätestatud loovutamise üldtingimusi selliselt, et isiku loovutamine tema suhtes tehtud süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks on lubatud juhul, kui lisaks teistele sätestatud tingimustele (mh kandmata karistus vähemalt neli kuud) ületab süüteoga tekitatud varaline kahju teatud summa. Seejuures tuleb analüüsida nelja kuu vangistuse põhjendatust ja vajadusel suurendada tingimust kandmata karistuse ajale näiteks kuue kuuni.

Intervjueeritavate hinnangul on proportsionaalsusega samaväärne probleem **koostöövalmiduse puudumine** ning peaaegu kõik probleemi käsitlenud vastajad leidsid, et kuigi EL on loonud vajamineva raamistiku ja juhendid koostöö toimimiseks, on koostöövalmiduse puudumise põhjus liikmesriikide omavaheline usaldamatus ja senise kogemuse puudumine. Ka töö teoreetilises osas toodi välja (käesolev töö, lk 21), et koostöö eduka toimimise tagavad koostöövõimalusi ellu rakendavad ja üksteist usaldavad (käesolev töö, lk 31) riigid, kes kombineerivad välispoliitilisi eesmärke ja riigisiseseid prioriteete. Seega ühtib valdkonna teoreetiline baas intervjueeritavate poolt välja toodud seisukohtadega.

Info kättesaadavuse tõid puudusena välja üle poole intervjueeritavatest, käsitledes peamiselt ECRIS-e puudusi selles valdkonnas. Intervjuude analüüsist nähtus, et ECRIS on aeglane ja väheinformatiivne süsteem, mille praktiline väärtus on minimaalne. Autor märgib, et Eesti kontekstis tõusetub praktilise väärtuse probleem osaliselt ka sellest, et Eesti ei ole ECRIS-e raamotsust korrektselt üle võtnud (käesolev töö, lk 54; 67). Sellele vaatamata, ka dokumendianalüüsi käigus jõuti intervjueeritavatega samale järeldusele. Kuna ECRIS-e andmevahetus toimub aeglaselt või on seoses liikmesriikide siseriiklikust õigusest tulenevate piirangute tõttu väheinformatiivne, võib eelistatum olla teiste andmevahetusmeetodite kasutamine (käesolev töö, lk 43; 59). Seejuures, kuna andmevahetus on justiits-ja siseasjade koostöö põhifunktsioone ja olulises osas peaks sellist funktsiooni täitma ECRIS, võib autori hinnangul tegemist olla olulisemalt suurema probleemiga justiits- ja siseasjade koostöös, mis vajab EL-i institutsioonide poolt olulist tähelepanu ja toetust, et tagada sellise instrumendi praktiline rakendatavus ja seeläbi täita ka justiits- ja siseasjade põhifunktsiooni. Seoses arendustega, millega soovitakse hakata koguma ja vahetama ka kolmandate riikide kodanike karistusregistrite andmeid, muutub rakendatavuse küsimus järjest olulisemaks.

Kuigi võimaliku probleemina toodi välja ka **ressursi** puudus, ei oma see intervjueeritavate hinnangul väga suurt tähtsust, samuti ei tuvastatud sellekohaseid probleeme dokumendianalüüsi tulemusel. Probleeme võib vastajate hinnangul tõusetuda vaid seoses sellega, et kuigi EL toetab justiits-ja siseasjade koostöö läbiviimist rahaliselt ja vastavad vahendid on eraldatud ka riigieelarvest, peavad liikmesriigid tegema valiku, milliste projektide rahastamine on põhjendatud.

Kõige vastuolulisem probleem intervjuude analüüsist tulenevalt oli **isiku põhiõiguste rikkumise** küsimus. Enamik intervjueeritavatest olid seisukohal, et nii EL-i kui Eesti justiits- ja siseasjade koostöö regulatsioon on isiku põhiõiguste kaitseks, eriti loovutamismenetlustes, piisav. Selline intervjueeritavate seisukoht ei ole kooskõlas töö teoreetilise käsitlusega (käesolev töö, lk 6; 33) dokumendianalüüsi tulemustega (käesolev töö, lk 49) ega kahe intervjueeritava seisukohaga. Autori hinnangul on selline vastuolu põhjendatud intervjueeritavate ametikohtade iseloomust tulenevalt (käesolev töö, lk 61) ning on dokumendianalüüsile ja töö teoreetilisele osale tuginedes seisukohal, et isiku põhiõigused loovutamismenetluses ei ole piisavalt tagatud. Eeltoodust tulenevalt teeb autor Justiitsministeeriumile järgmised ettepanekud:

- sätestada KrMS-is lisateabe küsimise kohustus loovutamist taotlevalt liikmesriigilt juhul, kui loovutamismenetlusele allutatud isik ja/või kaitsja seda taotlevad (KrMS § 502 lõike 5 kohaselt on see hetkel sätestatud vaid võimalusena);
- täiendada KrMS § 492 lõiget 1 selliselt, et loovutamise keeldumise aluseks on mh ka loovutamistaotluse vastuolu EAW raamotsuse ja EL-i põhiõiguste hartaga;
- muuta ja täiendada KrMS §-i 499 selliselt, et loovutamismenetlusele allutatud isikule oleks lisaks tasuta tõlgile ja õigusabile tagatud õigus teavitada oma kinnipidamisest lähedasi, saada informatsiooni kinnipidamise aluste ja vahistamismääruse kohta ning olla viivitamatult üle kuulatud.

Järgnevalt analüüsis autor kategooriat, mis käsitles **EL-i institutsioonilist mõju justiits-ja siseasjade koostöös.** Peaaegu kõik intervjueeritavad olid seisukohal, et EL-i institutsioonidel on koordineeriv mõju ja nende ülesanne on koostöö toetamine läbi **koordineerivate** tegevuste. Sellised tegevused hõlmavad vastajate hinnangul koostööks vajaliku õigusliku raamistiku loomist, juriidilist abi, koordineerimisnõupidamiste ja tõlke korraldamist, finantsabi ning analüüside ja statistika tegemist koostöö kohaldamise kohta. EL-i institutsioonide sellised ülesanded leidsid mh käsitlust ka uuringu teoreetilisest osas. Teoreetilisest uuringust nähtub (käesolev töö, lk 21-27), et EL-i institutsioonide pädevusi on Lissaboni lepinguga ja pärast seda oluliselt suurendatud ja institutsioonid näevad endal olulist tähtsust koostöö läbiviimisel.

Samas on dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemustele tuginedes justiits-ja siseasjade koostöös jätkuvalt kõige olulisem roll liikmesriikidel kui toimijatel ning nii uuringu teooriast (käesolev töö, lk 26) kui intervjueeritavate seisukohtadest tulenevalt ei tohi ka täiendavat kontrollimehhanismi kui ülemäärast institutsionaliseerimist liikmesriikide tegevusele rakendada. Kategooria järgmise koodi kohaselt leiti intervjuude põhjal, et liikmesriikide **suveräänsuse** tagamine on ka justiits-ja siseasjade koostöö olulisemaid põhimõtteid, mida peavad arvestama nii liikmesriigid kui EL-i institutsioonid. Enamik intervjueeritavaid olid seisukohal, et riigid ei tohi sekkuda teise riigi sisemistesse protsessidesse.

Teise uurimisküsimuse analüüsimisel selgus, et justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleemid on olulises osas seotud liikmesriikide identiteedi ja huvidega, konkreetse riigi eesmärgile tugineva tegevusega ning institutsiooniliselt määratud raamistiku tõlgendamisega endale sobivaks. Eeltoodust tulenevalt kirjeldab koostöö rakendusprobleeme parimal võimalikul viisil KI, mille kohaselt on liikmesriigid kui toimijad institutsioonide loojad ja samaaegselt nende subjektid, st institutsionaalne raamistik ja selle rakendamisel tekkivad probleemid on liikmesriikide ideede, mõtete, sõnade ja tegude tulemus.

Kolmandale uurimisküsimusele, millisel viisil saab justiits-ja siseasjade koostöö rakendusprobleeme lahendada, leiti vastused ekspertintervjuude analüüsimise käigus. Selgus, et rakendusprobleeme saab esiteks lahendada **regulatsioonide muutmise** kaudu. Intervjueeritavate poolt enim nimetatud ettepanekuks oli EAW-d puudutava regulatsiooni muutmine viisil, mis tagaks proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kõikides liikmesriikides ühtlaselt. Teisel kohal hinnangu ühisosana leiti, et vajalik on liikmesriikide regulatsioonide muutmine ja ühtlustamine osas, mis puudutab erinevaid miinimumstandardeid (nt tõendamislävi), menetlustoiminguid (nt jälitustegevus) ja keelenõudeid. Intervjueeritavate selline seisukoht on vastavuses töö teoreetilise (vt alapeatükk 1.2) käsitlusega, mille kohaselt võimaldavad erinevate valdkondade ühtlustamised efektiivsemat tulemust ka koostöös. Autor nõustub intervjueeritavate sellise seisukohaga ning peab vajalikuks EL-i regulatsioonide ühtlustamist eriti keelenõuete (käesolev töö, lk 68) ja kompensatsioonimehhanismi (käesolev töö lk 50; 60) puhul. Osad intervjueeritavad pidasid oluliseks ka Eesti regulatsiooni muutmist tulenevalt isiku põhiõigustest loovutamismenetluses, millised ettepanekud on autor eelnevalt ka esitanud (käesolev töö, lk 71).

Lisaks regulatsioonide muutmisele pidas üle poole intervjueeritavatest probleemide lahendamiseks vajalikuks ka **tihedamat kommunikatsiooni**. Intervjueeritavad tõid enim välja vajaduse täiendavate koolituste ja seminaride järgi justiits-ja siseasjade koostööd hõlbustavate instrumentide tutvustamiseks ning erinevate praktikate ja probleemide arutamiseks nii Eestis kui teiste liikmesriikidega. Samuti märgiti institutsioonide rolli koostöövõimaluste tutvustamises ja juhendamisel. Intervjueeritavate selline seisukoht ühtib teoorias käsitletud SI lähenemisega (vt Tabel 1), millest tulenevalt tahab liikmesriik kui toimija infot selle kohta, mida ta mingisuguses olukorras tegema peaks ja mida teevad teised sellises olukorras. Võttes arvesse eeltoodut teeb magistritöö autor eelkõige Riigiprokuratuurile ettepaneku:

- korraldada enam perioodilisi kohtumisi seoses JIT-i ja EAW rakendamisega kohtute, Justiitsministeeriumi, PPA, Riigiprokuratuuri ja teiste justiits-ja siseasjade koostöös osalevate asutuste vahel praktiliste probleemide arutamiseks ja lahendamiseks ning uute seisukohtade kujundamiseks;
- korraldada enam perioodilisi kohtumisi seoses JIT-i ja EAW rakendamisega teiste EL-i liikmesriikidega praktikas esile kerkinud küsimuste lahendamiseks ja erialaste kontaktide loomiseks.

Eeltoodust nähtub, et suur osa justiits-ja siseasjade rakendusprobleeme on seotud konkreetselt liikmesriikide tegevusega institutsioonides ja lahendatavad samuti liikmesriikide ühiselt seatud eesmärkide kaudu. Seega kinnitavad dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemused KI käsitlust muudatustest (käesolev töö, lk 17), mille kohaselt võivad just liikmesriikide kui toimijate ideed edasi viia muudatuseni institutsioonis ning seda, mis on sotsiaalselt, poliitiliselt ja majanduslikult võimalik, saab piiritleda mitte materiaalsete, vaid ideeliste piirangutega, mis on kehtestatud ja loodud toimijate poolt. Seega arendavad diskursiivseid praktikaid ja piiriüleseid professionaalseid standardeid institutsioonid, mille kujundamises osalevad EL-i liikmesriigid. Selliste muudatuste elluviimiseks ja justiits- ja siseasjade rakendusprobleemide vähendamiseks tegi autor uuringu põhjal 11 rakenduslikku ettepanekut justiits-ja siseasjade koostöö tõhustamiseks ja rakendusprobleemide lahendamiseks, mis on kokkuvõtlikult toodud tabelis 7.

Tabel 7. Ettepanekud justiits-ja siseasjade koostöö tõhustamiseks (magistritöö autori koostatud)

Regulatsiooni muutmine	**Muu meede**
Täpsustada Eesti siseriiklikku õigust selliselt, mis võimaldab andmevahetussüsteemi ECRIS kaudu edastatavaid kehtivaid karistusregistri andmeid võtta arvesse kuritegude kvalifitseerimisel ja karistuste mõistmisel.	Kohaldada EAW täitmisel enam alternatiivseid, juba KrMS-is olemasolevaid tõkendeid, sh elukohast lahkumise keeldu, kautsjoni ja vahistamise asendamist elektroonilise valvega.
Täiendada KrMS-i 4. peatüki 1. jaos välja toodud tõkendite loetelu vastavalt alternatiivseid järelevalvemeetmeid käsitlevale raamotsusele 2009/829/JSK (Official Journal of the European Union, 2009).	Viia läbi regulaarseid kohtupraktika analüüse proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamiseks loovutamismenetluste käigus.
Piiritleda KrMS § 491 lõikes 3 sätestatud loovutamise üldtingimusi selliselt, et isiku loovutamine tema suhtes tehtud süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks on lubatud juhul, kui lisaks teistele sätestatud tingimustele (mh kandmata karistus vähemalt neli kuud) ületab süüteoga tekitatud varaline kahju teatud summa. Seejuures tuleb analüüsida nelja kuu vangistuse põhjendatust ja vajadusel suurendada tingimust kandmata karistuse ajale näiteks kuue kuuni.	Tõsta rahvusvahelist justiitskoostööd tegevate ametnike erialase võõrkeele oskust, sh suunata ametnikke aktiivsemalt osalema EL-i institutsioonide poolt pakutavate keelekursustel.
Sätestada KrMS-is lisateabe küsimise kohustus loovutamist taotlevalt liikmesriigilt juhul kui loovutamismenetlusele allutatud isik ja/või kaitsja seda taotlevad (KrMS § 502 lõike 5 kohaselt on see hetkel sätestatud vaid võimalusena).	Korraldada enam perioodilisi kohtumisi seoses JIT-i ja EAW rakendamisega kohtute, Justiitsministeeriumi, PPA, Riigiprokuratuuri ja teiste justiits-ja siseasjade koostöös osalevate asutuste vahel praktiliste probleemide arutamiseks ja lahendamiseks ning uute seisukohtade kujundamiseks.
Täiendada KrMS § 492 lõiget 1 selliselt, et loovutamise keeldumise aluseks on mh ka loovutamistaotluse vastuolu EAW raamotsuse ja EL-i põhiõiguste hartaga.	Korraldada enam perioodilisi kohtumisi seoses JIT-i ja EAW rakendamisega teiste EL-i liikmesriikidega praktikas esile kerkinud küsimuste lahendamiseks ja erialaste kontaktide loomiseks.
Muuta ja täiendada KrMS §-i 499 selliselt, et loovutamismenetlusele allutatud isikule oleks lisaks tasuta tõlgile ja õigusabile tagatud õigus teavitada oma kinnipidamisest lähedasi, saada informatsiooni kinnipidamise aluste ja vahistamismääruse kohta ning olla viivitamatult üle kuulatud.	

EL-i tasandil peab autor täiendavalt vajalikuks:

- ühtsete keelenõuete ja töökeelte kehtestamist EL-i justiits ja siseasjade koostöös, mis lihtsustaks oluliselt liikmesriikide vahelist suhtlust ja infovahetust ning vähendaks tõlkekulusid. Sellistes ühisteks töökeelteks võiks autori hinnangul olla prantsuse ja inglise keel;
- EL-i üleste standardite loomist menetlustoimingute läbiviimiseks, mis vähendaksid mh probleeme jälitustegevusega ja tõendite kogumisega. Samuti peaks Euroopa Komisjon

tegema intensiivsemat kontrolli EL-i regulatsioonide implementeerimise üle liikmesriikide õigusesse.

Seejuures on tegemist ettepanekutega, mis vajavad liikmesriikide ühiseid sellekohaseid eesmärke, mida intervjueeritavate hinnangul niipea ei pruugi saavutada.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö otsis vastust **uurimisprobleemile**, milliste praktikas ilmnevate kitsaskohtade taha jääb justiits- ja siseasjade koostöömeetmete täiemahuline rakendamine. Magistritöö **eesmärgiks** oli välja selgitada EL-i justiits-ja siseasjade koostöö peamised rakendusprobleemid ning esitada uurimispõhiselt rakenduslikke parendusettepanekuid. Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor kolm uurimisküsimust. Uurimisprobleem sai poolstruktureeritud ekspertintervjuude ja dokumendianalüüsi tulemusel põhjendatud lahenduse ning magistritöö eesmärk justiits- ja siseasjade koostöö rakendusprobleemide lahendamiseks esitatud ettepanekute kaudu täidetud. Magistritöö teadustöö väärtus seisneb justiits- ja siseasjade koostöö rakendusprobleeme käsitlevate hinnangute analüüsimises, nende võrdlemises valdkonna teoreetiliste käsitlustega ning vastavate ettepanekute tegemises uuringust tulenevate järelduste põhjal.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisprobleemile vastuse leidmiseks püstitati kolm uurimisülesannet. **Esimeseks uurimisülesandeks** oli analüüsida justiits- ja siseasjade koostöö teoreetilisi ja õiguslikke aluseid ning põhiinstrumente. Uurimistöös jõuti järeldusele, et sellise koostöö poliitika ja õigusliku regulatsiooni kujundamine toimub institutsionaalses raamistikus. Autor tugines magistritöös EL-i institutsioonilist arengut iseloomustavatele teooriatele, so AI, SI ja KI ning kasutas nimetatud teooriaid uuringu operatsionaliseerimisel, st dokumendianalüüsi näidete valikul ja ekspertintervjuude küsimustiku koostamisel. Edasisel uurimisel jõuti järeldusele, et justiits-ja siseasjade koostöö läbiviimisel kannavad olulisemat institutsionaalset rolli Europol ja Eurojust ning koostöö põhifunktsioonideks on nimetatud ametite tegevusest tulenevalt tõhusam andmevahetus ja koostöö hõlbustamine läbi uurimistoimingute koordineerimise ning toetamise. Nimetatud funktsioonide täitmiseks on loodud ECRIS, JIT ja EAW, millised instrumendid võttis autor teise uurimisülesande täitmise aluseks ning justiits- ja siseasjade rakendusprobleemide väljaselgitamiseks.

Teiseks uurimisülesandeks oli viia läbi ECRIS-e, JIT-i ja EAW-ga seotud dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud. Selgus, et eksperthinnangud ühtisid enamjaolt magistritöö teooria osas ning dokumendianalüüsis väljatooduga. Dokumendianalüüsi tulemustel selgus, et ECRIS-e suurimateks probleemideks on aeglane ja limiteeritud andmevahetusvõimalus ning

erinev siseriiklik rakendamine. JIT-i suurimad probleemid tõusetuvad riikide erinevatest menetluskordadest ja nende ühtlustamise keerukusest. EAW peamised probleemid seisnevad ühtsete miinimumstandardite ja sanktsioonide puudumises. Sarnaselt olid intervjueeritavad seisukohal, et justiits-ja siseasjade koostöö suurimad rakendusprobleemid kaasnevad EL-i regulatsiooni erineva sisustamise, puuduliku koostöövalmiduse ja infovahetuse ning keele ja (töö)kultuuri erinevustega. Seejuures tuli dokumentide ja ekspertintervjuude analüüsist välja, et ECRIS kui EL-i loodud instrument andmevahetuseks ei taga tõhusat andmevahetust kui justiits- ja siseasjade koostöö põhifunktsiooni.

Väljaselgitatud probleemidest tulenevalt ei taga olemasolevad justiits- ja siseasjade koostööinstrumendid optimaalseid tulemusi sisejulgeoleku tagamisel, seejuures on selliste probleemide põhjustajaks olulises osas instrumente rakendavad EL-i liikmesriigid. Eeltoodule tuginedes jõudis autor järeldusele, et kuigi tänapäeva justiits- ja siseasjade koostööd ja selle rakendusprobleeme sisustavad osaliselt ka AI ja SI, aitab rakendusprobleeme parimal viisil selgitada KI, mille kohaselt arendavad diskursiivseid praktikaid ja piiriüleseid professionaalseid norme ning standardeid institutsioonid, milles osalevad piiriülest koostööd tegevad liikmesriigid, kelle vahel toimuvad debatid võimalike lahenduste valikul.

Koostöö rakendusprobleemide lahendamist ja edasiarendamist toetasid kõik intervjueeritavad. Enamik tõid ka välja vajaduse täiendada või muuta EL-i ja/või Eesti justiits- ja siseasjade koostööd käsitlevaid regulatsioone. Teisena leiti, et vajalik on tegeleda kommunikatsiooniga, mis tähendab koolituste ja seminaride korraldamist ning EL-i institutsioonide aktiivsemat tegevust koostööinstrumentide tutvustamisel liikmesriikidele ja nende kasutamise juhendamisel. Seejuures nähakse intervjuude analüüsist lähtuvalt EL-i institutsioonidel justiits- ja siseasjade koostöös rangelt koordineerivat ja abistavat rolli.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli koostada soovitused ja ettepanekud justiits- ja siseasjade koostöö parandamiseks. Sellise eesmärgi täitmiseks töötas magistritöö autor ekspertintervjuude, dokumendianalüüsi ning teooria kõrvutamise põhjal välja ettepanekud justiits- ja siseasjade koostöö tõhustamiseks ning rakendusprobleemide lahendamiseks, mis on kokkuvõtlikult toodud tabelis 7. Autor peab justiits-ja siseasjade koostöö tõhustamisel ja rakendusprobleemide lahendamisel oluliseks siseriikliku ja EL-i regulatsiooni ajakohastamist

ning muude toetavate meetmete kohaldamist. Tuginedes ekspertide seisukohtadele teeb autor ettepaneku pöörata oluliselt rohkem tähelepanu justiits-ja siseasjade koostöös osalevate ametnike koolitamisele, juhendamisele ja parima praktika levitamisele.

Eeltoodust tulenevalt sai magistritööle püstitatud eesmärk täidetud. Töö autori hinnangul aitavad uuringu tulemused ja sellele tuginedes tehtud ettepanekud kaasa õigusalase koostöö ja politseikoostöö kui sisejulgeoleku oluliste valdkondade arendamisele ning seeläbi ka Brüsseli ja Pariisi terrorirünnakutele sarnaste sündmuste tõenäolisemale ennetamisele. Magistritöö tulemusi saaks kasutada lähtepunktina ka järgnevate justiits-ja siseasjade koostööd käsitlevate uuringute läbiviimisel. Magistritöös lähtuti rakendusprobleemide väljaselgitamisel ECRIS-est, JIT-ist ja EAW-st, kuid edaspidi võiks võrdlevalt uurida ka teiste koostööinstrumentide (nt rahvusvahelised õigusabitaotlused või Schengeni Infosüsteem) eesmärgipärast toimivust. Lisaks, arvestades plaanitavaid muudatusi ECRIS-e infosüsteemis seoses kolmandate riikide kodanike karistusregistrite andmetega, oleks vajalik uurida sellise muudatuse mõju ning tulemusi justiits- ja siseasjade koostööle muutlikus julgeolekukeskkonnas.

SUMMARY

The present Master's thesis tried to find an answer to the **research problem** what kind of bottlenecks can be in practice when justice and home affairs cooperation is fully implemented? The **aim** of the thesis was to determine key implementation problems regarding the EU justice and home affairs cooperation and based on the research study, present improvement proposals that can be implemented. In order to achieve the aim, the author of the thesis has formulated three research questions. As a result of semi-structured expert interviews and document analysis the research problem got a grounded solution and thus the aim of the thesis to solve the implementation problems of justice and home affairs cooperation was fulfilled through the proposals made. The scientific value of the thesis lies in the analysis of the opinions dealing with the implementation problems of justice and home affairs cooperation, in their comparison with the theoretical approaches of the area and making proposals based on research conclusions.

In order to achieve the aim of the thesis and find the answers to the research problem three research tasks were set. **The first task** was to analyse the theoretical and legal bases and key instruments of the justice and home affairs cooperation. We came to a conclusion that forming the policy and legal regulation of such cooperation is achieved within the institutional framework. The author built on the theories characterizing the EU institutional development, i.e. historical institutionalism, sociological institutionalism and constructivist institutionalism, and used those theories in the operationalization of the research, i.e. in selecting the examples for document analysis and compiling the questionnaire for expert interviews. In the further study it was concluded that the main institutional role in conducting the justice and home affairs cooperation lies with Europol and Eurojust, and the key functions in this cooperation, based on the activities of those organizations, include a more efficient data exchange and facilitation of cooperation through the coordination and support of investigative activities. For the purpose of fulfilling those functions such instruments as ECRIS, JIT and EAW have been set up, which the author of the thesis also used as the basis for the fulfilling of the second research task and ascertaining the justice and home affairs implementation problems.

The second realapeatüksearch task was to conduct the analysis of the documents related to ECRIS, JIT and EAW, and expert interviews. It appeared that the expert interviews mainly coincided with the findings in the document analysis and the theory of the thesis. Based on the documents analysis it appeared that the main problems of ECRIS include the slow and limited data exchange and a different internal implementation among the member states. The main problems of JIT derive from different procedures of the states and the synchronizing complexity of them. EAW – the main problems lie in the absence of common minimum standards and sanctions. Similarly, the interviewees were of the opinion that the key justice and home affairs cooperation issues accompany the different content given to the EU regulation, inadequate readiness for cooperation and inadequate information exchange, as well as differences in languages and (working) culture. Besides, the analysis of the documents and expert interviews showed that ECRIS as the instrument created by the EU for data exchange does not ensure efficient data exchange as the key function of justice and home affairs cooperation.

Based on the problems ascertained, the existing justice and home affairs cooperation instruments do not guarantee optimal results in ensuring internal security, and to a large extent the cause of such problems is the EU member states implementing the instruments. Regarding the above-mentioned, the author of the graduate thesis came to a conclusion that although today's justice and home affairs cooperation and its implementation problems can partly be explained by historical institutionalism and sociological institutionalism, the implementation problems can best be clarified by constructivist institutionalism according to which discursive practices, cross-border professional regulations and standards are developed by institutions that involve the member states having cross-border cooperation, and among them debates are held in order to reach possible solutions.

All those people interviewed supported the idea of solving the implementation problems and their further development. Most of the interviewees indicated the need for supplementing and amending the regulations dealing with the EU and/or Estonian justice and home affairs cooperation. Secondly, it is necessary to communicate, i.e. organize training courses and seminars and the EU institutions should work more actively on presenting cooperation instruments to the member states and instructing them on how to use them. Still, based on the

interview analysis the EU institutions should only have the coordinating and supporting function in the justice and home affairs cooperation.

The third task was to prepare the recommendations and proposals in order to improve the justice and home affairs cooperation. To fulfil the task by comparing the expert interviews, document analysis and the theory, the author of the thesis prepared the proposals for making justice and home affairs cooperation more effective and solving the implementation problems, which have been presented in brief in Table 7. In order to make justice and home affairs cooperation more effective and solve the implementation problems, the author thinks it is important to have the internal and EU regulations updated and apply other support measures. Relying on the expert opinions the author proposes to pay more attention to the training needs of the officials involved in justice and home affairs cooperation, to their guidance and dissemination of best practices.

Based on the above- mentioned, the aim of the graduate thesis was fulfilled. In the author's opinion the results of research and the proposals based on it assist in developing legal and police force cooperation as important areas of internal security, and hopefully the likely prevention of similar events such as the terrorist attacks occurring in Brussels and Paris. The results of the thesis could be utilized as the starting point in the subsequent studies on justice and home affairs cooperation. In determining the implementation problems in the thesis we relied on ECRIS, JIT and EAW. In the future comparative analysis could also be made regarding the targeted performance of other cooperation instruments (e.g. international requests for legal aid or the Schengen Information System). In addition, considering the planned changes in the ECRIS information system in regard to the third-country nationals' criminal records data it would be necessary to investigate the effect and result of this change on the justice and home affairs cooperation in the changing security environment.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Adler, E., 1997. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations,* 3(3), pp. 319-363. Leitud: Sage Journals Online. [21.01.2015].

Advokatuuriseadus (2016).

Allikmets, M., 2013. Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses - kohtupraktika analüüs. *Juridica,* VI, lk 403-414.

Allikmets, M., 2013. *Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses - kohtupraktika analüüs.* Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.

Bakker, E. & Powderly, J., 2011. Dealing with transnational terrorism, the consept and practice of Joint Invetsigation Teams. *Security and Human Rights,* Volume 1, pp. 19-28. Leitud: EBSCOhost. [21.01.2015].

Balcaen, A., 2006. Law enforcement information exchange in the operational phase of ja JIT. In: C. Rijken & G. Vermeulen, eds. *Joint Investigation Teams in the European Union.* The Hague: TMC Asser Press, pp. 85-118.

Bazeley, P. & Jackson, K., 2013. *Qualitative data analysis with NVivo.* 2 ed. London: Sage.

Beach, D., 2005. *The dynamics of European integration: why and when EU institutions matter.* s.l.: Palgrave Macmillan.

Bell, S., 2011. Do We Really Need a New "Constructivist Institutsionalism" to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science,* 41(4), pp. 883-906. Leitud: EBSCOhost. [21.01.2015].

Berman, S., 2006. *The primacy of politics: social democracy and the making of Europe's twentieth century.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bindar, V., 2010. Aspects regarding judicial cooperation in criminal matters in the light of the Lisbon Treaty. *Annals of the "Constantin Brancusi" University of Targu Jiu, Juridical Sciences Series,* Issue 4, pp. 201-210. Leitud: HeinOnline. [21.01.2015].

Blyth, M., 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bocaniala, T. & Bocaniala, A., 2012. Aspects of European Cooperation in the Fight against Cross-border Crime. *Contemporary Readings in Law and Social Justice,* 4(2), pp. 509-516. Leitud: EBSCOhost. [21.07.2015].

Booth, K., 1994. Security and Self: reflections of Fallen Realist. *YCISS Occasional Paper*, Volume 26. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.worldpulse.com/sites/default/files/post/1721/16244/post_document/24b5252e671f28b0db9813c34fda82a9/kenboothsecurityandselfreflectionsofafallenrealist.pdf [Kasutatud 21.12.2014].

Borgers, M. J., 2010. Mutual recognition and the European Court of Justice: The Meaning of Consistent Interpretation and Autonomous and Uniform Interpretation of Union Law for the Development of the Principle of Mutual Recognition in Criminal Matters. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice,* Volume 18, pp. 99-114. Leitud: EBSCOhost. [21.07.2015].

Buczma, S. R., 2011. ECRIS - a step leading to the establishment of a coherent European platform for exchange of information - remarks from a Polish perspective. *ERA Forum,* Volume 12, pp. 465-478. Leitud: Springer [21.01.2016]

Bures, O., 2008. Europol`s fledgling counterterrorism role. *Terrorism and Political Violence,* 20(4), pp. 498-517. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Capoccia, G. & Kelemen, R. D., 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics,* 59(3), pp. 341-369. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. A. eds., 2002. *Handbook of International Relations.* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Commonwealth Secretariat, 2008. Use and Role of Joint Investigation Teams in Combating Serious Crime. *Commonwealth Law Bulletin,* 34(2), pp. 353-355. Leitud: HeinOnline. [21.01.2015].

Cooper, R., 2004. *Riikide murdumine. Kord ja kaos 21. sajandil.* s.l.: Fontes.

Creswell, J. W., 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches.* 2 ed. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Crouch, C. & Farrell, H., 2004. Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism in Political Economy. *Rationality and Society,* 16(1), pp. 5-43. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

De Wree, E., 2006. Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. In: C. Rijken & G. Vermeulen, eds. *Joit Investigation Teams in the European Union.* The Hague: TMC Asser Press, pp. 53-84.

Deni, J. R., 2015. Beyond Information Sharing: NATO and the Foreign Fighter Threat. *Parameters,* 45(2), pp. 47-60. Leitud: Questia Online Library. [10.12.2015].

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. eds., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dodds, A., 2013. *Comparative Public Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Dolghi, D. & Bogdan, I., 2015. Cross-Border Perspectives on Police and Judicial Cooperation in the European Union. *Eurolimes,* Volume 15, pp. 169-182. Leitud: EBSCOhost. [21.04.2015].

Duric, I., 2011. The New Institutionalism(s): A Framework for the Study of Public Policy in Post-conflict and Post-communist Countries. *Politicka misao,* 48(5), pp. 85-105. Leitud: EBSCOhost. [20.10.2015].

Eesti julgeolekupoliitika alused (2010).

Eesti riigikaitse strateegia (2010).

Elezi, M., 2013. Innovation in Justice and Security by Treaty of Lisbon. *Acta Universitatis Danubius: Juridica,* 9(3), pp. 31-37. Leitud: EBSCOhost. [21.01.2015].

Eurojust, 2011. *Eurojusti aastaaruanne 2010.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202010/Annual-Report-2010-ET.pdf [Kasutatud 15.03.2016].

Eurojust, 2012. *Eurojusti aastaaruanne 2011*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202011/Annual-Report-2011-ET.pdf [Kasutatud 20.03.2016].

Eurojust, 2013. *Eurojust Annual Report 2012.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202012 Annual-Report-2012-EN.pdf [Kasutatud 05.01.2015].

Eurojust, 2014. *Eurojust Annual Report 2013.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www .eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report %202013/Annual-Report-2013-EN.pdf [Kasutatud 04.01.2016].

Eurojust, 2014. *Eurojust: News.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.eurojust.europa .eu/ doclibrary/corporate/newsletter/Eurojust%20News%20Issue%2012%20(September%202014)%20on%20the%20European%20Arrest%20Warrant/EurojustNews_Issue12_2014-09-EN.pdf [Kasutatud 12.12.2015].

Eurojust, 2015. *Eurojust Annual Report 2014.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www. eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report %202014/Annual-Report-2014-EN.pdf [Kasutatud 04.01.2016].

Euroopa Inimõiguste Kohus, 2010. *Euroopa Inimõiguste Konventsioon.* [Võrgumaterjal] Leitav: http:// www.echr.coe.int/Documents/Convention_EST.pdf [Kasutatud 15.03.2016].

Euroopa Komisjon, 2005. *Komisjoni aruanne ühiseid uurimisrühmi käsitleva nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse ülevõtmise kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:52004DC0858 [Kasutatud 02.12.2015].

Euroopa Komisjon, 2014. *Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse 24. juuli 2008. aasta raamotsuse 2008/675/JSK rakendamist liikmesriikide poolt.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ET/1-2014-312-ET-F1-1.Pdf [Kasutatud 19.03.2016].

Euroopa Komisjon, 2015a. *Komisjoni aruanne: ELi õiguse kohaldamise järelvalve 2014. aasta aruanne.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015 /ET/1-2015-329-ET-F1-1.PDF [Kasutatud 05.11.2015].

Euroopa Komisjon, 2015b. *Rikkumismenetlusi käsitlevad otsused.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringementsproceedings/infringementdecisions/index.cfm?lang_code=ET&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=JLSE&title=&submit=Otsi [Kasutatud 29.11.2015].

Euroopa Komisjon, 2015c. *Euroopa julgeoleku tegevuskava.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0185_/com_com(2015)0185_et.pdf [Kasutatud 02.08.2015].

Euroopa Komisjon, 2016. *Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu raamotsust 2009/315/JSK seoses teabe vahetamisega kolmandate riikide kodanike kohta ja Euroopa karistusregistrite infosüsteemiga (ECRIS) ning asendatakse nõukogu otsus 2009/31.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu /transparency /regdoc/rep /1/2016/ET/1-2016-7-ET-F1-1.PDF [Kasutatud 16.02.2016].

Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline kriminaalasjades vastastikuse õigusabi konventsioon (2000).

Euroopa Liidu Nõukogu, 2002. *Nõukogu raamotsus, 13. juuni 2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32002F0584 [Kasutatud 12.05. 2015].

Euroopa Liidu Nõukogu, 2010. *Euroopa käsiraamat Euroopa vahistamismääruse tegemise kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=et&f=ST%2017195%202010%20REV%201 [Kasutatud 15.01.2015].

Euroopa Liidu Nõukogu, 2011. *Ühiseid uurimisrühmi käsitlev juhend.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989 [Kasutatud 15.01. 2015].

Euroopa Liidu Nõukogu, 2015. *Eelnõu: nõukogu järeldused Euroopa Liidu sisejulgeoleku uuendatud strateegia (2015-2020) kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://data.consilium .europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/et/pdf [Kasutatud 05.08.2015].

Euroopa Liidu Nõukogu, 2016. *ELi justiits- ja siseministrite ning ELi institutsioonide esindajate ühisavaldus 22. märtsil 2016 Brüsselis toimunud terrorirünnakute kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav:http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=4413&cust omerid =34878&password=enc_6146323258764B7177567331_enc [Kasutatud 25.03.2016].

Euroopa Liidu Teataja, 1992. *Euroopa Liidu Leping.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT [Kasutatud 01.06.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2002a. *Nõukogu otsus, 28. veebruar 2002, millega moodustatakse Eurojust, et tugevdada võitlust raskete kuritegude vastu.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1451906790166&uri=CELEX:32002D0187 [Kasutatud 12.12.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2002b. *Nõukogu raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584 [Kasutatud 20.03.2016].

Euroopa Liidu Teataja, 2008. *Nõukogu otsus, millega tugevdatakse Eurojusti ja muudetakse nõukogu otsust 2002/187/JSK, millega moodustatakse Eurojust, et tugevdada võitlust raskete kuritegude vastu.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/New%20Eurojust%20Decision%20(Council%20Decision%202009-426 -JHA)/Eurojust-Council-Decision-2009-426-JHA-ET.pdf [Kasutatud 10.10.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2009a. *Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut 2007/C 306/01.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC [Kasutatud 04.11.2014].

Euroopa Liidu Teataja, 2009b. *Nõukogu otsus 2009/371/JSK, 6. aprill 2009, millega asutatakse Euroopa Politseiamet (Europol).* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32009D0371#ntr2-L_2009121ET.01003701-E0002 [Kasutatud 02.10.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2009c. *Nõukogu raamotsus 2009/315/JSK, 26. veebruar 2009, mis käsitleb karistusregistrite andmete vahetamise liikmesriikidevahelist korraldust ja andmete sisu.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/ALL/?uri=CELEX:32 009F0315 [Kasutatud 05.05.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2009d. *Nõukogu otsus 2009/316/JSK, 6. aprill 2009, Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS) loomise kohta raamotsuse 2009/315/JSK artikli 11*

kohaldamiseks. [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32009D0316 [Kasutatud 01.12.2015].

Euroopa Liidu Teataja, 2010. *Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid ELT C 83, 30.3.2010.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC [Kasutatud 04.11.2014].

Euroopa Liidu Teataja, 2011. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 211/2011 kodanikualgatuse kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=ET [Kasutatud 02.01.2016].

Euroopa Liidu Teataja, 2012. *Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2012/C 326/02.* [Võrgumaterjal] Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P% 2FTXT [Kasutatud 20.03.2016].

Euroopa Liidu Teataja, 2014. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/41/EL, 3. aprill 2014, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014L0041 [Kasutatud 02.01.2015].

Euroopa Liit, 2015a. *ELi Ametid.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_et.htm [Kasutatud 09.09.2015].

Euroopa Liit, 2015b. *ELi institutsioonid ja muud asutused.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_et.htm#goto_1 [Kasutatud 19.01.2016].

Euroopa Parlament, 2014a. *Euroopa Parlamendi 27. veebruari 2014. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile Euroopa vahistamismääruse läbivaatamise kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0174+0+DOC+XML+V0//ET [Kasutatud 09.09.2015].

Euroopa Parlament, 2014b. *Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2014. aasta resolutsioon ELi sisejulgeoleku strateegia uuendamise kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA20140102+0+DOC+XML+V0/ /ET [Kasutatud 09.09.2015].

Euroopa Parlament, 2015. *Euroopa Parlamendi resolutsioon Euroopa Parlamendi prioriteetide kohta komisjoni 2016. aasta tööprogrammiks.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-201506 63+0+DOC+XML+V0//ET&language=et [Kasutatud 12.06.2015].

Euroopa Politseiamet, 2012. *Europoli ülevaade. Europoli tegevuse üldaruanne.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.europol. europa.eu/sites/default/files/.../et_europol estonian.pdf [Kasutatud 05.10.2015].

European Commission, 2013. *Supporting the greater usage of Joint Investigation Teams.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/financing/fundings/projects/stories/jits_en.htm [Kasutatud 05.01.2015].

European Commission, 2015. *The European Agenda on Security.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basicdocuments/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf [Kasutatud 05.01.2015].

European Commission, 2016. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council.* [Võrguteavik] Leitav: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/ecris_implementation _report_en.pdf [Kasutatud 18.02.2016].

European Justice, 2015. *Karistusregister.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95--maximize-et.do [Kasutatud 05.06.2015].

Europoli konventsioon (1998).

Farell, H. & Newman, A., 2010. Making International markets: Domestic Institutions in International Political Economy. *Review of International Political Economy,* 17(4), pp. 609-638. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Finnemore, M., 1996. Norms, Culture, and World Politics: Insight form Sociology`s Institutionalism. *International Organization,* 50(2), pp. 325-347. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Finnmore, M. & Sikkink, K., 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization,* 52(4), pp. 887-917. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Fioretos, O., 2011. Historical Institutionalism in Internal Relations. *International Organization,* 65(2), pp. 367-399. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

F-K (FC) v Polish Judicial Authority (UKSC 25, 20.06.2012).

Flick, U., 2009. *An introduction to qualitative research.* 4 ed. London: Sage.

Flick, U., 2011. *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project.* Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.

Franceschet, A. & Knight, W. A., 2001. International(ist) Citizenship: Canada and the International Criminal Court. *Canadian Foreign Policy,* 8(2), pp. 51-73. Leitud: Taylor & Francis Online. [10.11.2015].

Galojan v Ministry of Justice, Estonia (EWHC 3942, 17.10.2014).

Gerspacher, N., 2005. The Roles of International Police Cooperation Organizations. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice,* 13(3), pp. 413-434. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Gorczowska v District Court in Torun, Poland (EWHC 378, 08.02.2012).

Greener, I., 2005. The potentian of path dependance in political studies. *Politics,* 25(1), pp. 62-72. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Grijpink, J., 2006. Criminal Records in the European Union. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice,* 14(1), pp. 1-19. Leitud: Brill Academic Publishers. [10.11.2015].

Gutierrez Zarza, A., ed., 2015. Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe. Berlin, Heidelberg: Springer.

Hall, P. A. & Taylor, R. C. R., 1996. Political Science and the Three New Institutsionalisms. *Political Studies,* 44(5), pp. 936-957. Leitud: DASH. [10.11.2015].

Hanrieder, T., 2014. Gradual Change in International Organisations: Agency Theory and Historical Institutionalism. *Politics,* 34(4), pp. 324-333. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Harju Maakohtu 28.03.2007.a määrus kriminaalasjas nr 1-07-3718.

Hassan, O., 2010. Constructing crises, (In)securitising terror: the punctuated evolution of EU counter-terror strategy. *European Security,* 19(3), pp. 445-466. Leitud: Google Scholar. [Kasutatud 05.01.2016].

Hassan, O., 2012. *Constructing America's Freedom Agenda for the Middle East: Democracy or Domination.* London: Routledge.

Hay, C., 1997. Divided by a Common Language: Political Theory and the Consept of Power. *Politics,* 17(1), pp. 45-52. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Hay, C., 2004. Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations. *Review of International Political Economy,* Volume 11, pp. 204-226. Leitud: Taylor & Francis Online. [10.11.2015].

Hay, C., 2006. Constructivist institutsionalism. In: R. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions.* Oxford: Oxford University Press, pp. 56-74.

Heard, C. & Mansell, D., 2011. The European Arrest Warrant: The Role of Judges When Human Rights are at Risk. *The New Journal of European Criminal Law,* 2(2), pp. 133-147.

Herlin-Karnell, E., 2016. The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Contex. *European Politics and Society,* 17(2), pp. 215-225. Leitud: Taylor & Francis Online. [02.05.2016].

Interpol, 2016. *Databases.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases [Kasutatud 15.03.2016].

Jervis, R., 1968. Hypothesis on Misperception. *World Politics,* 20(3), pp. 454-479. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2014].

Johnston, L., 2006. Software and Method: Reflections on Teaching and Using QSR NVivo in Doctoral Research. *International Journal of Social Research Methodology,* 9(5), pp. 379-391. Leitud: Taylor & Francis Online. [10.11.2015].

KAPO, 2011. *Aastaraamat 2010.* Tallinn: Kaitsepolitseiamet.

KAPO, 2012. *Aastaraamat 2011.* Tallinn: Kaitsepolitseiamet.

KAPO, 2014. *Aastaraamat 2013.* Tallinn: Kaitsepolitseiamet.

KAPO, 2015. *Aastaraamat 2014.* Tallinn: Kaitsepolitseiamet.

Karistusregistri seadus (2015).

Katznelson, I. & Weingast, B. R., 2005. Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism. In: I. Katznelson & B. R. Weingast, eds. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism.* New York: Russell Sage Foundation, pp. 1-24.

Kaunert, C., 2007. "Without the Power of Purse or Sword": The European Arrest Warrant and the Role of the Commission. *Journal of European Integration,* Volume 29, pp. 387-404. Leitud: Taylor & Francis Online. [10.11.2015].

Kaunert, C., 2010. Europol and EU counterterrorism: International security actorness in the external dimension. *Studies in Conflict & Terrorism,* 33(7), pp. 652-671. Leitud: Taylor & Francis Online. [01.01.2016].

Koch, L. C., Niesz, T. & McCarthy, H., 2014. Understanding and Reporting Qualitative Research: An Analytical Review and Recommendations for Submitting Authors. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 57(3), pp. 131-143. Leitud: Sage Journals Online. [15.01.2016].

Kriminaalmenetluse seadustik (2015).

Ladenburger, C., 2008. Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. *A New Dimension for the Community Method,* Volume 4, pp. 20-40. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.12.2015].

Lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (2016).

Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (2016).

Lawson, G., 2006. The Promise of Historical Sociology in International Relations. *International Studies Review*, 8(3), pp. 397-423. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

LeBeuf, M.-E., 2002. On Organized Crime and Police Cooperation in the European Union - Lessons Learned. An Interview with professor Cyrille Fijnaut. *Trends in Organized Crime*, 7(4), pp. 55-72. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Lecours, A., 2005. New institutionalism: issues and questions. In: A. Lecours, ed. *New institutionalism: theory and analysis.* Toronto: University of Toronto Press, pp. 3-25.

Leonard, S. & Kaunert, C., 2016. Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union`s Area of Freedom, Security, and Justice. *European Politics and Society*, 17(2), pp. 143-149. Leitud: Taylor & Francis Online. [02.05.2016].

Lieberman, D. E., 2002. Whither the Evolution of Human Growth and Development?. *Evolutionary Anthropology*, Volume 11, pp. 246-248. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Lo Bianco, S., 2016. Deliberating justice policy in the European Union: a discursive perspective on day-to-day decision-making in European Union's criminal justice cooperation. *European Politics and Society*, 17(2), pp. 150-165. Leitud: Taylor & Francis Online. [02.05.2016].

Loik, R (2011). Construction of Educational Platform for EU Internal Security: Experince Trends of the Europen Police College. Rmt: L. Tabur & A. Talmar-Pere, toim-d *SmART Security. Tark turvalisus*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 126-150.

Loik, R., (with assistance from) Col. Smith, R., 2015. Understanding European Security Integration: Fighting Criminal Interventions in the Baltic States. In: M. N. Hampton & M. D. Hancock, eds. *The Baltic Security Puzzle: Regional Patterns of Democratization, Integration, and Authoritarianism*. United States of America: Rowman & Littlefield, pp. 92-116.

Loik, R., Hämäläinen, E. & Veebel, V., 2016. Internal Security Cooperation under Functional Expectations: Initial Law Enforcement Europeanization - Case of Finland and Estonia. *Romanian Journal of European Affairs*, 16(1), pp. 5-23. Leitud: Social Science Research Network. [05.04.2016]

London, M., 2011. *Politsei- ja õigusalase koostöö areng Euroopa Liidus. Teabe ja tõendite vahetud Euroopa Liidu liikmesriikide vahel.* Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.

Lowndes, V., 2010. The Institutionalist Approach. In: D. Marsh & G. Stoker, eds. *Theory and Methods in Political Science.* London: Palgrave Macmillan, pp. 60-79.

MacKenzie, A. & Zwolski, K., 2013. Conclusion - European Security, Terrorism and Intelligence: Assessing the Path of Development. In: C. Kaunert & S. Leonard, eds. *European Security, terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe.* London: Palgrave Macmillan.

Mahoney, C., 1997. Overview of Qualitative Methods and Analytic Techniques. In: Y. Frechtling & L. Sharp Westat, eds. *User-friendly Handbook for Mixed Method Evaluations.* s.l.: DIANE Publishing, p. Part II/3.

Mahoney, J. & Thelen, K., 2010. A Theory of Gradual Institutional Change. In: J. Mahoney & K. Thelen, eds. *Explainid Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.

March, J. G. & Olsen, J. P., 1996. Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* 9(3), pp. 247-264. Leitud: EBSCOhost. [21.01.2015].

March, J. G. & Olsen, J. P., 2009. *ARENA Working Paper:The logic of appropriateness.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf [Kasutatud 27.12.2015].

Marcussen, M., 2000. *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union.* Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.

McNamara, K. R., 1998. *The currency of ideas: monetary politics in the European Union.* Ithaca: Cornell University Press.

Mikli, S., 2015. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. *Juridica,* II, lk 103-112.

Ministry of Justice, Lithuania and Mindaugas Bucnys, Marius Sakalis and Ministry of Justice, Republic of Lithuania, Dimitri Lavrov and Ministry of Justice, Republic of Estonia (EWHC UKSC 71, 20.11.2013).

Monar, J., 2007. Common Threat and Common Response? The European Union`s Counter-Terrorism Strategy and its Problems. *Government and Opposition,* 42(3), pp. 292-313. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.12.2015].

Monar, J., 2015. Justice and Home Affairs. In: N. Copsey & T. Haughton, eds. *The JCMS Annual Review of the European Union in 2014.* s.l.: John Wiley & Sons, pp. 128-143.

Moon, D. S., 2013. "Tissue on the Bones": Towards the Development of a Post-structuralist Institutsionalism. *Politics,* 33(2), pp. 112-123. Leitud: EBSCOhost. [21.01.2015].

Mühlböck, M. & Rittberger, B., 2015. The Council, the European Parliament, and the paradox of inter-institutional cooperation. In C. Neuhold & S.Vanhoonacker, eds. Dynamics of institutional cooperation in the European Union: Dimensions and effects. *European Integration online Papers,* 19(1), pp. 1-20. [Võrgumaterjal] Leitav: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2015-004.pdf [Kasutatud 04.01.2016].

Neuman, W. L., 2003. *Social research methods.* 5 toim. Boston: Allyn and Bacon.

Official Journal of the European Communities, 1997. *Amsterdami leping.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1415105017271&uri=CELEX:11997D/TX T [Kasutatud 04.01.2014].

Officialy Journal of the European Communities, 2002. *Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams 2002/465/JSK.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ:L:2002:162:TOC [Kasutatud 06.05.2015].

Official Journal of the European Union, 2007. *Council decision 2007/533/JHA on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:205:0063:0084:EN:PDF [Kasutatud 15.02.2016].

Official Journal of the European Union, 2008. *Council framework decision 2008/675/JHA on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0675 [Kasutatud 12.02.2016].

Official Journal of the European Union, 2009. *Council framework decision 2009/829/JHA on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention.* [Võrgumaterjal] Leitav 2009/829/JSK [Kasutatud 24.03.2016].

Olson, J. P., 2009. Change and Contuinity: An Institutional Approach to Institutions and Democratic Government. *European Political Science Review,* Volume 1, pp. 3-32. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Paabumets, J., 2013. *Euroopa vahistamismääruse täitmisest keeldumine kui õigusprobleem.* Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.

Palgrave Studies in European Union Politics, 2013. Availability by Stealth? EU Information-sharing in Transatlantic Perspective. In: C. Kaunert & S. Leonard, eds. *European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe.* Hampshire: Macmillan Publishers Limited.

Papier, H. J., 2008. The Lisbon Treaty: The Irish "No". Europe`s New Realism: The Treaty of Lisbon. *European Constitutional Law Review,* Volume 4, pp. 421-428. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Parkin, J., 2012. *EU Home Affairs Agencies and the Construction EU Internal Security.* [Võrgumaterjal] Leitud: https://www.ceps.eu/publications/eu-home-affairs-agencies-and-construction-eu-internal-security [Kasutatud 03.01.2015].

Peters, B. G., 2012. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism.* 3 ed. New York: The Continuum International Publishing Group.

Pierson, P., 1995. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P., 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics,* Volume 48, pp. 143-179.

Pierson, P., 2000a. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Poltical Science Review,* 94(2), pp. 251-267. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Pierson, P., 2000b. The limits of Design: Explaining Institutional Origins and Design. *Governance,* Volume 13, pp. 475-499. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Pierson, P., 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis.* Princeton: Princeton University Press.

Piotrowska-Oberda, E., 2015. The discourse analysis of European Arrest Warrant in legal translation. *International Journal of Arts & Sciences,* 8(2), pp. 391-408. Leitud: EBSCOhost. [10.12.2015].

Pizzimenti, E. & Vannucci, A., 2005. Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione,* Volume 4, pp. 51-91. Leitud: Google Scholar. [Kasutatud 05.012.2015].

Plekksepp, A., 2012. § 490. Euroopa Vahistamismäärus. Rmt: E. Kergandberg & P. Pikamäe, toim-d *Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne.* Tallinn: Juura, lk 1069.

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus (2015).

Pollack, M. A., 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU.* Oxford: Oxford University Press.

Popescu, C. F., 2012. The Issue of the Police and Judicial Cooperation in the European Union. *Contemporary Readings in Law and Social Justice,* 4(2), pp. 537-544. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Prokuratuuri põhimäärus (2015).

Prokuratuuriseadus (2015).

Puntscher Riekmann, S., 2008. Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex. In: E. Guild & F. Geyer, eds. *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union.* s.l.: Ashgate Publishing Ltd, pp. 19-34.

Raba, K., 2002. Õigusalane koostöö kriminaalasjades. Arengutest Euroopa Liidus. *Juridica,* 2, lk 126-131.

Registrite ja Infosüsteemide Keskuse põhimäärus (2015).

Reus-Smit, C. & Snidal, D. eds., 2008. *The Oxford handbook of international relations.* Oxford: Oxford University Press.

Riigikaitse arengukava 2013-2022 mittesõjalised osad (2014).

Riigikogu, 2008. *Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse 193 SE seletuskiri.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=dea3f64e-4a15-5197-e589-7986 bcb7dee4& [Kasutatud 02.11.2014].

Risse, T., 1996. Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis meet the European Union. *Journal of Common Market Studies,* 34(1), pp. 53-80.

Risse, T., 2005. Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy.* 12(2), pp. 291-309. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2015].

Rosamond, B., 2000. *Theories of European Integration.* New York: St. Martins Press.

Rozee, S., Kaunert, C. & Leonard, S., 2013. Is Europol a Comprehensive Policing Actor. *Perspectives on European Politics and Society,* 14(3), pp. 372-387. Leitud: Taylor & Francis Online. [10.11.2015].

Ruggie, J. G., Katzenstein, P. J., Keohane, R. O. & Schmitter, P. C., 2005. Transformations in world politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. *Annual Review of Political Science,* Volume 8, pp. 271-296. Leitud: EBSCOhost. [10.11.2014].

Saldana, J., 2009. *The Coding Manual for Qualitative Researchers.* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Sanders, E., 2006. Historical Institutionalism. In: R. A. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman, eds. *The Oxford handbook of political institutions.* Oxford: Oxford University Press, pp. 39-55.

Schmidt, V. A., 2006. Institutsionalism. In: C. Hay, M. Lister & D. Marsh, eds. *The State: Theories and Issues.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 98-117.

Schmidt, V. A., 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science,* Volume 11, pp. 303-326. Leitud: Annual Review of Political Science. [10.11.2015].

Schmidt, V. A., 2010. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutsionalism as the Fourth "New Institutsionalism". *European Political Science Review,* Volume 2, pp. 1-25.

Schmidt, V. A., Tsebelis, G., Risse, T. & Scharpf, F. W., 1999. *Archive of European Integration (AEI).* [Võrgumaterjal] Leitav: http://aei.pitt.edu/56/ [Kasutatud 10.11.2015].

Scott, W. R., 2008. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests.* 3 ed. Stanford: Sage.

Shavelson, R. J. & Towne, L., 2002. Designs for the Conduct of Scientific Research in Education. In: R. J. Shavelson & L. Towne, eds. *Scientific Research in Education.* Washington: National Academy Press, pp. 97-126.

Simons, H., 2009. *Case Study Research in Practice.* London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage.

Siseministeerium, 2013. *Valitsemisala arengukava 2014-2017.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.siseministeerium.ee/public/2013_03_01_VAAK_2014-2017_Hetkeolukorra_analuu s_POV_9_siseturvalisus_Siseministeerium.pdf [Kasutatud 04.11.2014].

Siseministeerium, 2014. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf [Kasutatud 12.12.2015].

Spapens, T., 2011. Joint Investigation Teams in the European Union: Article 13JITS and the Alternatives. *Eruopean Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice,* Volume 19, pp. 239-260. Leitud: EBSCOhost [10.11.2015].

Stake, R. E., 1994. Case Studies. In: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, eds. *Handbook of Qualitative Research.* Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 236-247.

Steinmo, S., 2008. What is Historical Institutionalism?. In: D. D. Porta, & M. Keating, eds. *Approaches in the Social Sciences. A Pluralist Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 150-178.

Streeck, W. & Thelen, K. eds., 2005. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies.* Oxford: Oxford University Press.

Zimmerman, D., 2006. The European Union and Post 9/11 Counter-terrorism: A Reappraisal. *Studies on Conflict and Terrorism,* 29(2), pp. 123-145. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Zunic, T. & Dukic, T., 2012. Defence rights and police investigation in the EU. *Official Journal of the Faculty of Law, University of Novi Sad "Zbornik",* 46(2), pp. 575-596. Leitud: EBSCOhost. [11.01.2016].

Teabeamet, 2016. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.teabeamet.ee/pdf/2016-et.pdf [Kasutatud 05.04.2016].

Tebaldi, M. & Calaresu, M., 2013. Level of Europeanization and Policy Outcomes: The Common Security Policy and the Case of Europol. *SAGE Open,* April-June 2013, pp. 1-19. Leitud: Sage Journals Online. [10.10.2015].

Teddlie, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling. A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research,* 1(1), pp. 77-100. Leitud: Sage Journals Online. [10.06.2015].

Thelen, K., 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science,* Volume 2, pp. 369-404. Leitud: Cambridge Journals Online. [10.11.2015].

Torfing, J., 2001. Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalism to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies,* 24(4), pp. 277-309. Leitud: EBSCOhost. [11.01.2015].

Wade, M. L., 2014. The European union as a counter-terrorism actor: right path, wrong direction?. *Crime Law Soc Change,* Volume 62, pp. 355-383. Leitud: ProQuest. [11.01.2015].

Veebel, V., 2000. Euroopa poliitilise integratsiooni perspektiivid ja mõju Eestile. *Euroopa Kolledži Loengud.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/arhiiv/el-alane-teavitustegevus/vanadinfomaterjalid/poliitilise_integratsi ooni_perspektiivid.pdf [Kasutatud 03.11.2014].

Weis, K., 2012. The European Arrest Warrant for Advanced Users. *European Constitutional Law Review,* Volume 8, pp. 523-533. Leitud: HeinOnline. [11.01.2015].

Vermeulen, G., De Bondt, W. & Ryckman, C., 2012. *Liability of Legal Persons for Offences in the EU.* Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu.

Wiener, A., 2006. Constructivism and sociological institutionalism. In: M. Cini & A. Bourne, eds. *Advances in European Union Studies.* Houndmills: Palgrave, pp. 35-55.

Vladila, L.-M., 2011. Treaty of Lisbon and the criminal law. *Annals of the "Constantin Brancusi" University of Targu Jiu,* Issue 1, pp. 109-126. Leitud: EBSCOhost [11.01.2016].

Välisministeerium, 2014. *Välisministeeriumi arengukava 2015-2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/VM_arengukava_2015-2018.pdf [Kasutatud 03.12.2015].

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4 ed. Thousand Oaks, New Dehli, London, Singapore: Sage.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Ajaloolise-, sotsioloogilise- ja konstruktivistliku institutsionalismi võrdlus (Torfing, 2001; March & Olsen, 2009; magistritöö autori koostatud) 18

Tabel 2. Valimi põhjendus ning kirjeldus (magistritöö autori koostatud) 37

Tabel 3. Uuringu intervjuude toimumise kronoloogia (magistritöö autori koostatud uurijapäeviku alusel) 39

Tabel 4. Kriminaalmenetluse seadustiku ja raamotsuse 2009/829/JSK järelvalvemeetmete võrdlus (magistritöö autori koostatud) 50

Tabel 5. ECRIS-e, JIT-i ja EAW suurimad rakendusprobleemid dokumendianalüüsist tulenevalt (magistritöö autori koostatud) 51

Tabel 6. Uurimisküsimuste seos kategooriate ja koodidega (magistritöö autori koostatud).....53

Tabel 7. Ettepanekud justiits-ja siseasjade koostöö tõhustamiseks (magistritöö autori koostatud) 74

Joonis 1. Koostöö põhifunktsioonid ja instrumendid (magistritöö autori koostatud).....28

Joonis 2. ECRIS-e toimeloogika (magistritöö autori koostatud) 29

Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimustik

1) Milliste institutsioonide koostööd peate kõige olulisemaks vahistamismääruse eesmärgipäraseks rakendamiseks nii liikmesriikide kui EL-i tasandil?
2) Kuidas mõjutab riikide erinev õiguskord ja kultuur koostööd vahistamismääruse raames? Milliseid ettepanekuid teeksite nimetatud faktoritest tekkinud probleemide ühtlustamiseks?
3) Millised on Teie hinnangul vahistamismääruse rakendamise kitsaskohad ja milliseid meetmeid soovitaksite võtta seniselt ilmunud rakendusprobleemide ühtlustamiseks?
4) Kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö tähtsaima põhimõtte, so vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaselt täidetakse teises riigis tehtud otsused protseduurilisi lisakitsendusi tegemata. Millised probleemid võiksid Teie hinnangul kaasneda vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamisel vahistamismääruse puhul? Millised oleksid Teie ettepanekud nimetatud probleemide lahendamiseks?
5) Kuidas on Teie hinnangul kehtiva normatiivse baasi alusel tagatud vahistamismääruse alusel loovutatava isiku põhiõigused? Milliseid ettepanekuid teeksite isiku põhiõiguste kaitse tagamiseks loovutamismenetluse käigus?
6) Milliste institutsioonide koostööd peate kõige olulisemaks ühiste uurimisrühmade eesmärgipäraseks rakendamiseks nii liikmesriikide kui EL-i tasandil?
7) Kas kehtiv normatiivne baas ja institutsionaalne raamistus toetab Teie hinnangul piisavalt ühiste uurimisrühmade tulemuslikkust? Milliseid ettepanekuid teeksite piiriüleste raske iseloomuga kuritegude tõhusamaks avastamiseks liikmesriikide ja EL-i tasandi pädevate asutuste koostöös?
8) Kuidas mõjutab riikide erinev õiguskord ja kultuur koostööd ühiste uurimisrühmade raames? Milliseid ettepanekuid teeksite nimetatud faktoritest tekkinud probleemide ühtlustamiseks?
9) Millised on Teie hinnangul ühiste uurimisrühmade rakendamise kitsaskohad ja milliseid meetmeid soovitaksite võtta seniselt ilmunud rakendusprobleemide ühtlustamiseks?
10) Milliste institutsioonide koostööd peate kõige olulisemaks Euroopa karistusregistrite infosüsteemi eesmärgipäraseks rakendamiseks nii liikmesriikide kui EL-i tasandil?
11) Kas Teie hinnangul võimaldab olemasolev regulatsioon piisavalt isikute andmekaitset Euroopa karistusregistrite infosüsteemi kaudu kättesaadavate andmete jagamisel? Millised

ohud võivad Teie hinnangul Euroopa karistusregistri infosüsteemi rakendamisega seoses andmete jagamisega kaasneda?

12) Millised on Teie hinnangul Euroopa karistusregistri infosüsteemi rakendamise kitsaskohad ja milliseid meetmeid soovitaksite võtta seniselt ilmunud rakendusprobleemide ühtlustamiseks?

13) Kas ja millist kontrolli peaks Teie hinnangul EL-i institutsioonid ja ametid (nt Komisjon, Parlament, Nõukogu, Kontrollikoda, Kohus, Europol, Eurojust) teostama vahistamismääruse, ühiste uurimisrühmade ja karistusregistrite infosüsteemi kaudu läbiviidavale koostööle?

Lisa 2. NVivo10 andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel

Kategooriad ja koodid	Allikad	Viited
Koostöö rakendusprobleemid		
EL-i regulatsioonide erinev sisustamine	11	68
Keel ja (töö)kultuur	11	51
Proportsionaalsus	9	37
Koostöövalmidus	8	36
Info kättesaadavus	6	35
Põhiõigused	3	35
Ressurss	4	9
EL-i institutsiooniline mõju		
Koordineerimine	10	40
Suveräänsus	9	24
Rakendusprobleemide lahendamise võimalused		
Regulatsiooni muutmine	9	38
Kommunikatsioon	9	28