

Brüssel, 30.5.2018
COM(2018) 384 final

2018/0208 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

millega kehtestatakse õigusprogramm

{SWD(2018) 290 final} - {SWD(2018) 291 final} - {SEC(2018) 274 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

Käesolevas õigusakti ettepanekus on kohaldamisajaks määratud 1. jaanuar 2021. Ettepanek esitatakse 27 liikmesriigile, sest 29. märtsil 2017 sai Euroopa Ülemkogu Ühendkuningriigilt teate tema kavatsuse kohta astuda välja Euroopa Liidust ja Euratomist Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 50 kohaselt.

• Põhjused ja eesmärgid

Euroopa Liidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangut. Liit on õigusel põhinev ühendus ja selle väärtused on tema eksisteerimise alustala. Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 on sätestatud: „*Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.*“ Need väärtused on aluseks õigustele, mis kuuluvad kõigile liidus elavatele inimestele. ELi põhiõiguste hartasse on koondatud kõik ELi elanike isiku-, kodaniku- poliitilised, majanduslikud ja sotsiaalsed õigused.

Artiklis 3 on sätestatud, et „liidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangut“ ja et „liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise“. Komisjoni aruteludokumendis ELi rahaliste vahendite tuleviku kohta¹ on märgitud, et ELi eelarve toetab seda eesmärki, toimides sünergias riiklike eelarvetega ning täiendades muid Euroopa ja riiklikul tasandil võetavaid meetmeid.

Liidu väärtused hõlmavad eelkõige põhiõigusi, diskrimineerimiskeeldu ja võrdsust, rassismivastasust ja sallivust, inimväärikuse austamist, õigusriigi põhimõtet ja kohtusüsteemi sõltumatust, kultuurilist mitmekesisust, aktiivset kodanikuühiskonda, väljendusvabadust ja kodanike osalemist demokraatlikus elus. Toimiv Euroopa õigusruum ja tõhusad riiklikud õigussüsteemid on vajalikud selleks, et siseturg saaks õitseda ja liidu ühised väärtused oleks hoitud.

Komisjon on määranud demokraatlike muutuste liidu üheks oma kümnest poliitilisest prioriteedist ning töötab seega selle nimel, et teavitada kodanikke paremini ELi tegevusest ja toimimisest ning suurendada usaldust liidu suhtes.

ELi rahastus võib luua lisaväärtust ning aidata toetada Euroopa ühiseid väärtusi.

Et edendada Euroopa ühiseid väärtusi ja õigusi, on EL kombineerinud mitu vahendit, mis hõlmavad õigusakte, poliitikat ja rahastamist. Eelkõige on olnud tugevalt ühiskonnale keskendunud ja selgelt Euroopa väärtustega seotud järgmised rahastamisprogrammid: õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm, programm „Kodanike Euroopa“ ja õigusprogramm.

Need programmid on toonud kaasa tõelisi edusamme väärtuste edendamisel ja nende õiguste rakendamisel, mis on ELi õigusaktidega antud inimestele liidus. Näiteks on inimesed teadlikumad oma õigustest, ühisest ajaloost ja kultuurist, rohkem naisi töötab, laste õigusi edendatakse ja kaitstakse, kohtusüsteemid on tõhusamad, sest õiguspraktikud teavad, kuidas ja millal liidu *acquis*'d kohaldada, ning kuna piiriülene koostöö edeneb, on demokraatlik

¹ COM(2017)358.

kodanikuosalus liidu tasandil paranenud ning eri mälestusi, kultuure ja traditsioone mõistetakse paremini ja austatakse rohkem.

Liidu õiguse alusel saavad inimesed arvestada teatavate õiguste kogumiga ning sõltumatute ja tõhusate kohtusüsteemidega ja õigusriigi põhimõtte austamisega. EL on näidanud oma kindlat pühendumist naiste- ja lastevastase vägivalla ning diskrimineerimise kõigi vormide vastu võitlemisele, puuetega inimeste õiguste edendamisele ja kaitsmisele ning aktiivse ja tugeva kodanikuühiskonna toetamisele ELis.

Hoolimata praeguste programmidega saavutatud edust esineb asjaomastes poliitikavaldkondades endiselt lünki ning esile on kerkinud ka uued probleemid, millega tuleb tegeleda. Ühised probleemid, millega EL õiguse, õiguste ja väärtuste valdkonnas kokku puutub, on kahesugused:

- liidu eesmärk on ühiskond, mis põhineb ühistel väärtustel ja õigustel, ajaloo- ja kultuuripärandil ning inimeste osalemisel, kuid selle saavutamist raskendavad teatavad uued liikumised, mis seavad kahtluse alla idee avatud, kaasavatest, sidusatest ja demokraatlikest ühiskondadest, kus kodanikuosalus ja õiguste kasutamine võimaldavad leida sallivalt koos elamise viisi;
- väärtustele, õigustele, kodakondsusele ja õigusele suunatud praeguste ELi rahastamisprogrammide killustatus ja piiratud ressursid vähendavad ELi suutlikkust reageerida senistele ja uutele väljakutsetele. „Programmide eelarve, millest ei piisa nõudluse rahuldamiseks“ on üks peamistest probleemidest, mis võib avalikus konsultatsioonis osalejate arvates takistada praeguste programmide eesmärkide saavutamist.

Üksikasjalikum analüüs näitab järgmist:

- inimesed ei saa oma õigusi ikka veel täielikult kasutada: endiselt esineb ebavõrdsust ja diskrimineerimist soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Paljud naised, lapsed ja muud riskirühma kuuluvad isikud kogevad igapäevaelus endiselt vägivalda;
- rohkem saab teha selleks, et kodanikud oleksid teadlikud ELi väärtustest ja ELi kodakondsuse hüvedest ning et edendada aktiivsemat poliitikas ja ühiskonnaelus osalemist ning liidu, selle ajaloo, kultuuripärandi ja mitmekesisuse paremat mõistmist;
- ELi kodakondsusest tulenevaid õigusi – vaba liikumise, konsulaarkaitse ja valimisõigust – ei teata ega kasutata veel täielikult ning see takistab kodanike osalemist poliitikas ja ühiskonnaelus;
- majanduskriisid, jätkuv ebavõrdsus ja püsivad probleemid, nagu ränne, on pannud mõned inimesed kahtlema põhiõigustes ning väärtustes, millel Euroopa Liit rajaneb. Mõnel juhul seatakse kahtluse alla ka õigusriigi põhimõte, juurdepääs õigusemõistmisele, kodanikuühiskonna tegutsemisruum ja kohtusüsteemi sõltumatus;
- õiguslane koostöö tsiviil- ja kriminaalasjades on puudulik ning juurdepääs õigusemõistmisele on liikmesriikides endiselt keeruline. Parandada tuleb vahendeid võrdlusteabe kogumiseks liikmesriikide kohtusüsteemide kvaliteedi, sõltumatuse ja tõhususe kohta. Vastastikust tunnustamist ja õiguslast koostööd takistab peamiselt usalduse puudumine muude liikmesriikide kohtusüsteemide suhtes.

Kui nende probleemidega ei tegeleta, võivad tagajärjed olla rasked, sest usaldus demokraatia suhtes ning toetus väärtuste ja põhiõiguste kaitsmisele väheneks.

Need probleemid on ühised kõigile liikmesriikidele ning neil on piiriline mõõde. Kuigi riigi tasandi meetmed on olulised, ei suuda liikmesriigid neid probleeme üksi lahendada.

ELi väärtuste ja õiguste edendamisel ja kaitsmisel on suur mõju liidu poliitika-, ühiskonna-, kultuuri-, õigus- ja majanduselule ning see aitab ELil inimeste igapäevaelu tuntavalt mõjutada. ELi tasandi meetmetega tuleb selles valdkonnas jätkata ja neid tuleb tugevdada, et tegeleda püsivate puuduste ja uute probleemidega ning tagada õiguste ja väärtuste edendamine, tõhus kaitse ja austamine; ühtlasi aitab see siseturgu välja kujundada ning ELis jõukust ja sidusust edendada. Samuti võimaldab see ELil täita kesksel osal oma väärtuste kaitsmisel ja edendamisel ülemaailmsel tasandil ning panustada ÜRO kestliku arengu eesmärkide saavutamisse.

Uus õigusprogramm aitab arendada liidu väärtustel, õigusriigi põhimõttel ning vastastikusel tunnustamisel ja usaldusel põhinevat ELi õigusruumi, hõlbustades eelkõige juurdepääsu õiguskaitsele ning edendades õigusala koostööd tsiviil- ja kriminaalasjades ja riikide kohtusüsteemide tulemuslikkust.

Koos õiguste ja väärtuste programmiga moodustab see uus programm uue õiguse, õiguste ja väärtuste fondi, mis aitab kaasa avatud, demokraatlike, pluralistlike ja kaasavate ühiskondade toetamisele. Ühtlasi aitab see suurendada inimeste mõjuvõimu, kaitstes ja edendades õigusi ja väärtusi ning arendades ELi õigusruumi.

- **Kooskõla kehtivate õigusnormidega**

Õiguse, õiguste ja väärtuste fond aitab otseselt kaasa Euroopa Komisjoni mitme prioriteedi² saavutamisele, eelkõige vastastikusel usaldusel põhineva õigusruumi ja põhiõiguste, süvendatuma ja õiglasema siseturu, kapitaliturgude liidu, ühendatud digitaalse ühtse turu ning demokraatlike muutuste liidu, majanduskasvu ja töökohtade loomisele.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Õigluse, õiguste ja väärtuste fond ja selle kaks asjaomast rahastamisprogrammi aitavad tugevdada ja hoida ELi väärtuseid ja õigusriigi põhimõtete järgimist ning säilitada avatud, demokraatlikku, kaasavat ja loovat ühiskonda, mida eurooplased ootavad. Juba kehtivate normide alusel peavad liikmesriigid tõendama, et nende ELi vahendite finantsjuhtimist käsitlevad eeskirjad ja menetlused on ranged ning rahastamine on kuritarvitamise ja pettuste eest piisavalt kaitstud. Üksnes siis, kui sõltumatud kohtud tagavad õigusriigi toimimise ja õiguskindluse kõigis liikmesriikides, suudame tagada ELi eelarvevahendite piisava kaitse.

ELi toimimise lepingu artikli 322 alusel on komisjon teinud määrusettepaneku eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises. Uus määrus täiendab vahendeid, mille eesmärk on hoida ELi ühiseid väärtuseid, sh käesolev programm.

Programmil on koosmõju mitme poliitika ja nende rahastamisprogrammidega, eelkõige järgmistega:

- **tööhõive, sotsiaal- ja hariduspoliitika**
tõhus õigusemõistmise ja õiguskaitse suutlikkus, nt õiguspraktikute koolitamise kaudu;
- **välis-, arengukoostöö- ja laienemispoliitika**

²

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_et.pdf

väärtuste ja õiguste edendamist ELis näitab nende edendamine üleilmselt, *sealhulgas* kestliku arengu eesmärkide täitmisega leiduvate seoste kaudu. Siin tuleks luua koosmõju, eelkõige mitmepoolset tasandil ELi välistegevuse raames, kuid ka arengukoostööabi ja laienemispoliitika kaudu, et tagada ühtsus näiteks õiguskaitsele juurdepääsu ja õigusriigi põhimõtete osas.

Koosmõju tuleks ka suurendada välistegevuse vahenditega, mille kaudu võib toetada piiriülest koostööd prioriteetsete kolmandate riikidega valdkondades, mis on olulised turvalise ja kaitstud Euroopa jaoks;

– **ühtne turg**

tulevase ühtse turu programmi kaudu rahastatakse äriühinguõiguse, lepinguõiguse ja rahapesuvastase võitluse meetmeid ning täiendatakse õigusprogrammi ning toetatakse seega otse ELi poliitika rakendamist õigusvaldkonnas ja ELi õigusruumi loomist, ning järgitakse poliitikasuundi selles valdkonnas. Sama kehtib tarbijakaitsepoliitika kohta;

– **strateegiline taristu**

digiteerimise ja IT-süsteemide omavahelise ühendamise koosmõju arendatakse edasi digitaalse Euroopa programmi alusel;

– **teadusuuringud ja innovatsioon**

teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Euroopa Horisont“ hõlmab tegevusi, mis puudutavad kaasavat ja turvalist ühiskonda, sh õigus- ja tarbijakaitseküsimusi, ning ühiskonna jaoks olulisi tehnoloogiaid, sh küberturvalisus või tehisintellekt ja muud peamised progressi võimaldavad tehnoloogiad. Vastastikust kasulikkust uurides püütakse süvendada arusaamist sellest, millist osa mängib kõrgtehnoloogia ühiskonnas, demokraatias ja õigussüsteemis, ning seda, kuidas seda paremini ära kasutada;

– **rände- piirihalduse ja julgeolekupoliitika**

õigusprogramm ja ELi muud fondid, mis hõlmavad rännet, piirihaldust ja eelkõige julgeolekut, täiendavad üksteist ja on suunatud Euroopa turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks vajalike tegevuste ja menetluste eri etappidele. Arvestades, et julgeolek ja õigus on olemuslikult omavahel seotud, võidakse erilist koosmõju saavutada piisava kaitse tagamisel kuriteoohvritele, ühiste uurimisrühmade ja õiguslaste koolituste rahastamisel, koostalitlusvõime tagamisel Euroopa karistusregistrite infosüsteemiga, kinnipidamistingimuste ja ametkondadevahelise koostööd parandamisel õiguse ja julgeoleku valdkonnas, sh õigusküsimustega tegeleva ametite kaudu nagu Eurojust ja Euroopa Prokuratuur;

– **keskkonnapoliitika**

õigusprogrammiga võib olla võimalik toetada keskkonnakuritegudega võitlemisele suunatud meetmeid ja aidata muu hulgas kaasa keskkonnakuritegude direktiivi³ rakendamisele. Tsiviil- ja kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd toetavad meetmed täiendavad ja tugevdavad eraldiseisvat programmi, mis on mõeldud kohtunike ja prokuröride koolitamiseks keskkonnaõiguse valdkonnas, ning võimalust rahastada LIFE-määrusega⁴ ette nähtud keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise

³

Direktiiv 2008/99

⁴

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1293/2013, millega luuakse keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE) ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 614/2007 (EMPs kohaldatav tekst)

projekte. Nendega aidatakse ka kaasa sellele, et siseriiklike õigussüsteemidega oleks tagatud võimalus pöörduda kohtusse keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni⁵ alusel.

– **kliimamuutuste integreerimine**

komisjoni ettepanekus 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta seatakse ulatuslik eesmärk integreerida kliimamuutuse küsimus kõikidesse ELi programmidesse ning üldeesmärk, et 25 % ELi kulutustest oleks suunatud kliimaeesmärkide saavutamisele. Käesoleva programmi panust selle üldeesmärgi saavutamisse jälgitakse ELi kliimanäitajate süsteemi abil asjakohase detailsusega, sealhulgas täpsema meetoodika kasutamisega, kui see on kättesaadav. Komisjon esitab jätkuvalt igal aastal teavet kulukohustuste assigneeringute kohta iga-aastase eelarveprojekti raames.

Selleks et toetada programmi võimaluste ärakasutamist, et aidata saavutada kliimaeesmärke, püüab komisjon leida asjakohaseid meetmeid kogu programmi ettevalmistamise, rakendamise, läbivaatamise ja hindamise kestel.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 81 lõigetel 1 ja 2 ning artikli 82 lõikel 1.

ELi toimimise lepingu artikli 81 lõikes 1 on sätestatud, et liit arendab õiguslast koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades. ELi toimimise lepingu artikli 81 lõikes 2 selliste meetmete vastuvõtmise, mille eesmärk on tagada kohtuotsuste vastastikune tunnustamine ja täitmine; kohtu- ja kohtuväliste dokumentide piiriülene kättoimetamine; õiguskaitse tõhus kättesaadavus ja kohtunike ja kohtutöötajate koolituse toetamine.

ELi toimimise lepingu artikli 82 lõikes 2 on sätestatud kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö meetmete edendamine.

Koosmõjus võimaldavad ELi toimimise lepingu artiklid 81 ja 82 kujundada tervikliku lähenemise, mis toetab tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö arendamist, eelkõige mõlemat valdkonda puudutavates kattuvates küsimustes.

• Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)

Kavandatud rahastamismeetmetes järgitakse Euroopa lisaväärtuse ja subsidiaarsuse põhimõtet. Liidu eelarvest rahastamise korral keskendutakse eesmärkidele, mida üksikud liikmesriigid üksi ei saa piisavas ulatuses saavutada ja kus liidu sekkumisega luuakse lisaväärtust. Käesoleva määrusega hõlmatud meetmetega aidatakse *acquis*’d tulemuslikult kohaldada, arendades vastastikust usaldust liikmesriikide vahel, suurendades piiriülest koostööd ja võrgustikku ning tagades liidu õiguse õige, sidusa ja järjepideva kohaldamise. Liit on piiriüleste olukordade lahendamiseks ja vastastikuse õppe Euroopa platvormi pakkumiseks liikmesriikidest paremas olukorras. Toetatakse poliitika toetamise ja kujundamise tugevat analüütilist baasi. Liidu sekkumine võimaldab neid meetmeid ellu viia järjepidevalt kogu liidus ning toob mastaabisäästu.

⁵ Otsus 2005/370/EL.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuna see ei lähe kaugemale, kui on vaja Euroopa tasandil kindlaks määratud eesmärkide täitmiseks.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide tagasivaateline hindamine või toimivuse kontroll**

Aastateks 2014–2020 loodud õigusprogrammi vahehindamine näitab, et selle loodud Euroopa lisaväärtus on olnud suur. Üksi tegutsedes poleks liikmesriigid olnud suutelised saavutama samu tulemusi ei mõõtmete ega ulatuse poolest. See kehtib nii programmi üldeesmärgi, s.t vastastikusel tunnustamisel ja usaldusel põhineva ELi õigusruumi arendamise, kui ka erieesmärkide kohta. Toetusesaajad nõustuvad, et õiguslase koolituse pakkumine Euroopa tasandil on Euroopa õigusruumi loomiseks ja ELi õiguse tõrgeteta ja koordineeritud jõustamiseks äärmiselt oluline. Mis puudutab õiguslase koolituse erieesmärkidega edendatavat tegevust, siis seda peetakse jätkusuutlikuks, sest see toetab püsivate õiguslaste teadmiste ja pädevuste omandamist, pakkudes võimalusi luua võrgustikke ja parandada usaldust õigusala töötajate vahel eri liikmesriikidest.

Programmist rahastatava tegevuse liigid ja projektide tulemused parandavad teadmisi liidu õigusest ja poliitikast. On tõsi, et programmi tulemused on võrreldes eelkäija programmidega nii meetmete kohandamise kui ka õigete sidusrühmade kaasamise poolest paranenud, kuid meetmete jaotus programmi eri eesmärkide vahel võiks tulevikus olla paremini tasakaalus. Tuleb veel pingutada, et jõuda kõikide sihtrühmadeni kõigis liikmesriikides, ja kommunikatsioonimeetmeid saaks tugevdada.

Programmi olemus annab tegevuspaindlikkuse, tänu millele saab komisjon iga-aastast tööprogrammi kohandada vastavalt õiguspoliitika valdkonnas tekkivatele vajadustele. Kokkuvõttes on programm väga asjakohane ja selles arvestatakse valitud sihtrühmade vajadusi, kuid kaaluda võiks sidusrühmade vajaduste süstemaatilisemat analüüsimist. Eelkõige on programmi raames võimalik kohandada selle prioriteete vastavalt tekkivatele vajadustele õiguspoliitika valdkonnas, et tegeleda kõige olulisemate küsimustega. See on võimalik tänu programmi laiadele erieesmärkide, kuna sellesse on inkorporeeritud mitmeid programme varasemast programmitöö perioodist. Selline paindlikkus on nii poliitikakujundamise kui ka tegevuse koostamise seisukohast heade tulemuste saavutamiseks kesksel kohal. Programm on muude ELi vahenditega, programmide ja meetmetega suurel määral sidus ja neid täiendav. Sidusust aitaks veelgi parandada koordineerimine ja teabevahetus muude ELi programmide ja projektidega.

Mis puudutab meetmetoetusi ja tegevustoetusi, siis on õigusprogrammi rakendamine olnud rahuldav, kuid parandada tuleks hankemeetmete ettevalmistamist. Vähe on võimalusi kasutada selliseid alternatiivseid rahastamisvahendeid nagu uudsed rahastamisvahendid. Toetusesaajad leiavad, et praegused vahendid (meetmetoetused, tegevustoetused ja hanked) vastavad programmi vajadustele. Samas on toetuste puhul teatavate aruandlusnõuete osas ruumi lihtsustamiseks, säilitades samal ajal vajaliku kontrolli avalike vahendite kasutamise üle.

Programmpõhised näitajad on sobilikud, et jälgida liikumist programmi eesmärkide suunas, kuid neid on mõnikord keeruline mõõta, kuna selleks puuduvad vajalikud vahendid (nt rahulolu-uuring).

Osalejate suutlikkust peeti peamiseks teguriks, mis mõjutab rahastatud meetmete tulemusi. Piiratud (halduslik, finantsiline ja organisatsiooniline) suutlikkus võib olla programmi

tegevustes piiratud osalemise põhjuseks (eriti teatavates liikmesriikides). Seepärast võib olla vaja suurendada suutlikkust ja tehnilist abi.

Samas ei ole programmi haldamise viisi võimalik rohkem lihtsustada. Praegu toimub see otsese eelarve täitmise korras ja see on sellise suurusega programmi jaoks asjakohane, samas kui alternatiivsed viisid (nt jagatud eelarve täitmine) päädiks tõenäoliselt vahendite liialt suure hajususega, vähendades programmi võimet koondada vahendid ühistele prioriteetidele ja uutele tekkivatele küsimustele. Küll aga võiks toetusesaajate sõnul vajaliku haldus- ja finantssuutlikkuse teabe koostamine ja jagamine lihtsustada konkursikutsetel osalemist.

Lisaks on võimalik kohandada osalejate portaali vastavalt eri liiki organisatsioonide vajadustele, kes tüüpiliselt taotlevad programmist toetust (nt koolitusasutused). Siinkohal nähti järkjärgulist digiteerimist selge positiivse suundumusena ja seda tuleks jätkata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Uue õigusprogrammi ettevalmistamist toetava konsultatsioonistrateegia hõlmas 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku raames avalikku konsultatsiooni väärtuste ja liikuvuse valdkonnas, praeguse rahastamisprogrammi vahehindamise avalikku konsultatsiooni ning mitut sihtotstarbelist konsultatsiooni, mille komisjon korraldas sidusrühmadele küsimuste arutamiseks ümarlaua taga, konverentsidel ja seminaridel. Küsimusi käsitletakse mõjuhinnangus, mis põhineb suures osas nende konsultatsioonide tulemustele.

AVALIK KONSULTATSIOON ELI RAHALISTE VAHENDITE KOHTA VÄÄRTUSTE JA LIIKUVUSE VALDKONNAS

Toimunud on konsultatsioonid seoses eri poliitikavaldkondi hõlmavate olemasolevate ELi rahastamisprogrammide hindamisega ning eelkõige uuriti nende praegust toimimist ja tulevasi väljakutseid. ELi rahalisi vahendeid väärtuste ja liikuvuse valdkonnas käsitleva avaliku konsultatsiooni eesmärk oli koguda kõigi huvitatud isikute seisukohti selle kohta, kuidas ELi eelarve kõiki vahendeid parimal viisil ära kasutada. ELi rahalisi vahendeid väärtuste ja liikuvuse valdkonnas käsitlev avalik konsultatsioon oli avatud 10. jaanuarist 2018 kuni 9. märtsini 2018 kõigis 23 ELi ametlikus keeles.

Veebipõhisele avalikule konsultatsioonile ELi rahaliste vahendite kohta väärtuste ja liikuvuse valdkonnas sai komisjon kokku 1 839 vastust kogu Euroopast. 52 % neist saadi vastajatelt, kellel on kogemusi programmiga „Erasmus+“, ja 43 % vastajatelt, kellel on kogemusi programmiga „Loov Euroopa“.

Igast liikmesriigist saadi vähemalt üks vastus. Kokku laekus kõige rohkem vastuseid isikutelt, kes olid märkinud oma elukohariigiks oli Saksamaa (24,4 %), millele järgnesid Prantsusmaa (8,7 %), Belgia (7,7 %) ja Hispaania (5,4 %).

Veebipõhise küsimustiku 1 839 vastusest 65,2 % (1 199) saadi organisatsioonidelt ja 34,8 % (640) üksikisikutelt.

Oma arvamust jagasid paljud eri sidusrühmad: neist 1 199st organisatsioonidelt saadud vastusest 355 (19,3 %) olid valitsusvälistelt organisatsioonidelt, platvormidelt või võrgustikelt, 270 (14,7 %) eraettevõtetelt (eelkõige mikro- ja väikeettevõtjatelt) ja 127 (6,9 %) teadlastelt ja akadeemikutelt.

Alljärgnevas analüüsi kokkuvõttes keskendutakse vastanutele, kellel on kogemusi järgmiste ELi programmidega:

1. programm „Kodanike Euroopa“ ja/või
2. õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm ja/või
3. programm „Loov Euroopa“ ja/või
4. õigusprogramm.

Allpool on esitatud mõned tulemused.

- Vastanute sõnul on „Euroopa identiteedi ja ühiste väärtuste edendamine“ ning „õiguste ja võrdsuse edendamine“ olulised ühised poliitilised probleemid (mis olid nelja enim mainitud probleemi hulgas), millega tuleb kõigi nelja programmi raames tegeleda. „Kodanikuaktiivsuse, demokraatliku ühiskonnas osalemise ja õigusriigi põhimõtte toetamine“ ning „sotsiaalse kaasatuse ja õigluse edendamine“ tunduvad samuti olevat olulised teemad, millega tuleb asjaomaste programmide raames tegeleda, kuigi programmis „Loov Euroopa“ vähem, sest selle puhul on majandusprobleemid ja kultuuriline mitmekesisus olulisemad.

- „Innovatsiooni toetamist“, „Euroopa kultuurilise mitmekesisuse ja kultuuripärandi väärtustamist“ ning „Euroopa identiteedi ja ühiste väärtuste edendamist“ peetakse poliitikameetmeteks, mis pakuvad täielikku või üsna head lahendust probleemidele, millega puutuvad kokku pooled või enam kui pooled vastanutest, kellel on kogemusi nelja asjaomase programmiga. Ühtlasi leiab 52 % vastanutest, kellel on kogemusi programmiga „Loov Euroopa“, et „Euroopa kultuuri- ja loomesektori konkurentsivõime toetamise“ poliitika pakub probleemidele täielikku või üsna head lahendust.
- Umbes 80 % vastanutest, kellel on kogemusi nelja eelnimetatud ELi programmiga, nõustuvad, et nende programmidega luuakse suurel või üsna suurel määral lisaväärtust sellele, mida liikmesriigid võiksid saavutada riiklikul, piirkondlikul ja/või kohalikul tasandil.
- Vastanute nimetatud peamised probleemid, mis võivad takistada praeguste programmide/fondide eesmärkide saavutamist, on olenemata programmist väga sarnased: „programmide eelarve, millest ei piisa nõudluse rahuldamiseks“; „väikesed sidusrühmad ei saa piisavalt tuge“; „esmataotlejad ei saa piisavalt tuge“ on kolm peamist nimetatud probleemi.
- Vastanud, kellel on kogemusi ühe või enamaga neljast ELi programmist, nõustuvad, et „lihtsustatud taotlusvormide kasutamine“, „struktureeritud võrgustiku ja partnerluse soodustamine“, „mitut tegevusvaldkonda hõlmavate meetmete rahastamise soodustamine“ ning „eri programmide/fondide parem kooskõlastamine“ on peamised meetmed, mida tuleb võtta lihtsustamiseks ja toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks.

• Mõjuhinna

Mõjuhinna koostati, et analüüsida võimalust teha ettepanek kehtestada Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm – milles on ühendatud õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm aastateks 2014–2020, programm „Kodanike Euroopa“ ja programm „Loov Euroopa“ – ning õigusprogramm. Komisjon otsustas, et vaja on säilitada eraldiseisev programm „Loov Euroopa“ ning luua õiguse, õiguste ja väärtuste fond, mis põhineb kahel rahastamisprogrammil: õigusprogrammil ning õiguste ja väärtuste programmil. Mõjuhinna tekitab kõiki neid algatusi.

20. aprillil 2018 esitas õiguskontrollikomitee lisatud mõjuhinna kohta positiivse arvamuse. Komitee esitas aruande parandamise soovitusi, mille põhiaspektide hulka kuulusid hindamistulemuste ja järelduste täielik kasutamine, tulevaste prioriteetide kujundamise parandamine, tulemuste saavutamise mehhanismide muutuste eeldatava mõju selgitamine. Mõjuhinna viimases versioonis on neid aspekte täiustatud. Mõjuhinna ühendati programmist „Loov Euroopa“, õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmist, programmist „Kodanike Euroopa“ ja õigusprogrammist õpitu ning tehti ettepanek uueks struktuuriks. Samuti uuriti tulemuste saavutamise mehhanisme, mis edendavad ELi väärtusi ja kultuuri, saavutades samal ajal tõhususe, paindlikkuse, koostoime ja lihtsustamise eesmärgid, mis on kehtestatud järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks. Vahehindamise tulemusi on nõuetekohaselt arvesse võetud. Kõik programmid, mida hinnati, on näidanud selget lisaväärtust. Uus struktuur võimaldab paremini ära kasutada praeguste programmide potentsiaali ELi väärtuste edendamiseks ja Euroopa lisaväärtuse suurendamiseks.

Analüüsiti kolme peamist stsenaariumi:

- praeguse olukorra ehk nelja rahastamisprogrammi säilitamine ELi eelarve väärtuste raamistikus, nimelt õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi, õigusprogrammi, programmi „Loov Euroopa“ ning programmi „Kodanike Euroopa“ säilitamine;
- alternatiivina praegusele olukorrale ja lähtestsenaariumile tehti teise stsenaariumiga ettepanek arendada praeguste programmide koostoimet ning koondada need ühe poliitilise ELi väärtuste „katuse“ alla, mis põhineb kahel rahastamisprogrammil: Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm ning õigusprogramm;
- kolmas stsenaarium hõlmas ühe rahastamisprogrammi loomist, mis hõlmab kõiki nelja eespool nimetatud rahastamisprogrammi.

Lähtestsenaarium: praegune nelja programmiga olukord ja proportsionaalne 15 % eelarvekärbe

Olemasolevate vahendite võimalikku 15 % vähenemist hõlmava lähtestsenaariumi analüüs näitab, et sellel oleks poliitika rakendamisele negatiivsed tagajärjed. Eelkõige tähendaks see järgmist.

Õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi vahendite 15 % vähendamisel tuleks hakata seadma iga-aastaselt prioriteete; see tähendab, et ühel aastal oleks vahendid koondatud ühtedele ja järgnevatel aastatel teistele poliitikavaldkondadele, isegi kui see on vastuolus valdkonna suurenevate vajadustega. See kärbe tooks kaasa ka uuringute, andmekogumise, teadlikkuse suurendamise kampaaniate jne vähenemise; need kõik on vajalikud, et poliitika ja õigusaktid oleks usaldusväärsed ja põhineksid tõenditel.

Programmi „Kodanike Euroopa“ puhul vähendaks 15 % eelarvekärbe põhieelarvet 157 miljoni euron. See summa aga pole piisav, arvestades komisjoni võetud kohustust asetada kodanikud Euroopa protsessi keskmesse. Kavandatud mõju saavutamiseks vajalikku osalejate kriitilist hulka ja tegevuse geograafilist ulatust enam ei saavutataks. Stabiilsed eelarvevahendid (mis põhinevad 2017. aasta eelarvel) tagaks järjepidevuse, aga nende mõju on siiski piiratud.

Programmi „Loov Euroopa“ MEDIA alaprogrammi vahendite 15 % kärbe tähendaks paratamatult lihtsustamist ja keskendumist piiratud arvule meetmetele. Rahastamisvahendite vähenemisel oleks ebaproportsionaalne mõju väiksema tootmisvõimsusega riikidele ja/või geograafiliselt või keeleliselt piiratud riikidele. Samuti vähendaks see audiovisuaalsektori spetsialistide jaoks mõeldud koolituste ja ELi koostoodetud teoste arvu. Koostoodetud teoseid on piiriülesest kergem levitada. Kinoettevõtjate võrgustiku ulatuse vähenemine mõjutaks negatiivselt eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ELi kodanike juurdepääsu muude Euroopa riikide teostele.

Programmi „Loov Euroopa“ alaprogrammi „Kultuur“ puhul ei võimaldaks 15 % kärbe saavutada kriitilist massi, et täita kultuuri- ja loomesektori vajadusi. See tähendaks eelkõige Euroopa lisaväärtuse vähenemist ja seega väiksemat mõju kultuurilisele mitmekesisusele, vähem piiriülese koostöö, turu- ja karjäärivõimalusi kultuuri- ja loomesektori töötajatele. Ühiskondlik mõju väheneks ning programmi rahvusvahelisel avamisel võib-olla vaja piirduda 2014. aasta eelse tasemega ning loobuda ELi peamistest partneritest naaberriikide kaasamisest.

Ohtu võidakse seada kultuuri- ja loomesektori **finantstagatis** ning see oleks neile sektoritele kahjulik, eriti idapoolsetes riikides, kus finantsturud on vähem arenenud ja kus on seetõttu rahastamisvõimalusi vähem.

Mõjuhinnaangus kõrvale jäetud alternatiiv: üks programm

Õigusliku alusega seotud põhjustel on kolmandas stsenaariumis pakutud ühe vahendi/programmi alternatiiv kõrvale jäetud. Suurem osa tegevusest ja poliitikast põhineb artiklitel, millega on ette nähtud seadusandlik tavamenetlus, välja arvatud praeguse programmi „Kodanike Euroopa“ puhul. Praegu on programmi „Kodanike Euroopa“ keskmes kodanikuosalus ning seega tugineb see ELi toimimise lepingu artiklile 352 (ühehäälnel otsus). Analüüsi kohaselt võiks tegevuste eesmärgi nende rõhuasetuse teatava muutmisega kohandada nii, et need sobivad laiemale programmi uue lähenemisviisiga; sel juhul kuuluksid need ELi toimimise lepingu artikli 167 lõigete 1 ja 2 kohaldamisalasse, millega nähakse ette seadusandlik tavamenetlus. Arvestades aga Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal suhtes ning Taani seisukohta, mis on esitatud aluslepingutele lisatud protokollides nr 21 ja 22, peab õigusprogramm, mille puhul kohaldatakse samuti seadusandlikku tavamenetlust, jääma eraldi vahendiks.

Mõjuhinnaangus esitatud alternatiiv: kahe rahastamisprogrammiga ELi väärtuste raamistik

Analüüs näitab, et praegust nelja rahastamisprogrammiga olukorda on võimalik parandada. Alternatiivina praegusele olukorrale ja lähtestsenaariumile tehakse seega ettepanek arendada praeguste programmide ja õiguste kogumite koostoitmet ning koondada need ühe poliitilise ELi väärtuste „katuse“ alla, mis põhineb kahel rahastamisprogrammil: Euroopa kultuuri, õiguste ja väärtuste programm ning õigusprogramm, nagu näidatud allpool.

Tulevase rahastamise uue struktuuri kui lähtestsenaariumi alternatiivi eesmärk on:

- arendada poliitikavaldkondade koostoitmet, leides meetmete võtmiseks ühise aluse ja austades samas valdkondade eripärasid;
- vähendada kattuvust ja killustatust;
- tagada vahendite eraldamise paindlikkus, kindlustades samas igale poliitikavaldkonnale eraldatavate vahendite teatava prognoositavuse;
- soodustada valdkonnaüleseid ja uuenduslikke meetmeid;
- tagada väärtuste edendamiseks vajalik vahendite kriitiline mass, võttes ühtlasi arvesse iga poliitikavaldkonna vajadusi.

Valitud alternatiiv

Komisjon otsustas, et vaja on säilitada eraldiseisev programm „Loov Euroopa“ ning luua õiguse, õiguste ja väärtuste fond, mis põhineb kahel rahastamisprogrammil: õigusprogrammil ning õiguste ja väärtuste programmil. Mõjuhinnaang jääb nende algatuste aluseks. Seda otsust kajastab 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekute pakett, mille komisjon esitas 2. mail 2018⁶.

• Lihtsustamine

Õigusprogrammi rakendamiseks tuleb otsida lihtsustamismeetmeid, nt kindlasummalised maksed, kindlamääralsed maksed ja ühikuhinnad.

Käimasolevate programmide rahastamiseeskirjade keerukus ja killustatus on taotlejate jaoks takistuseks. Programmile juurdepääsu lihtsustamisel on oluline roll ühtsel kontaktpunktil, mis on suunatud toetuste olemusringis osalevatele välistele kasutajatele (osalejate portaal) ja mis hõlmab toetuste haldamise üldsüsteemi. Õigusprogrammi haldamist jätkatakse komisjoni IT-süsteemi kaudu, mida praegu töötatakse välja programmi „Horisont 2020“ alusel.

• Põhiõigused

⁶ COM(2018)321.

Programmi eesmärgid on tihedalt seotud põhiõiguste edendamisega ja on kooskõlas ELi põhiõiguste hartaga. Eelkõige kuulub õigusprogramm (ja õiguste ja väärtuste programm) ELi eelarves õiguse, õiguste ja väärtuste fondi alla, mille eesmärk on hoida avatud, demokraatlikke ja kaasavaid ühiskondi ning suurendada õiguste ja väärtuste kaitsmise ja edendamise kaudu inimeste mõjuvõimu ning arendada edasi ELi õigusruumi.

4. MÕJU EELARVELE

Õigusprogrammi rakendamise rahastamispakett ajavahemikuks 1. jaanuar 2021 kuni 31. detsember 2027 on [305 000 000] eurot (jooksevhindades).

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Toetuste ja hangete osas jätkab komisjon õigusprogrammi haldamist otse.

Välja töötatakse rakenduskava, milles täpsustatakse programmi elluviimise kord.

Koostatakse järelevalve- ja hindamiskava, et täpsustada, kuidas ja millise andmestrateegia põhjal meetmeid võetakse. Programmi jälgitakse pidevalt (nt et reageerida õigel ajal ootamatutele sündmustele ja erakorralistele vajadustele) ja regulaarselt (et anda aru oluliste sammude kohta, nagu konkursikutsed, projektide läbivaatamine, kooskõlastamis- või teabeleviüritused). Jälgimise raames saadud tulemusi kasutatakse vajaduse korral programmi põhinäitajates. Järelevalvearuandeid võetakse arvesse järgmises:

- vahehindamine (mis tehakse hiljemalt neli aastat pärast programmi rakendamise algust) koos eelnenud programmide lõpphindamisega ning
- lõpphindamine (hiljemalt neli aastat pärast programmitöö perioodi lõppu).

Hindamised tehakse kooskõlas 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe⁷ punktidega 22 ja 23, milles kolm institutsiooni kinnitasid, et olemasoleva poliitika ja õigusaktide hindamine peaks moodustama aluse võimalike edasiste meetmete mõju hindamiseks. Hindamistes hinnatakse programmi näitajate/eesmärkide alusel programmi mõju kohapeal ning üksikasjalikumas analüüsis seda, mis ulatuses saab programmi pidada asjakohaseks, tulemuslikuks ja tõhusaks, piisavalt ELi lisaväärtust loovaks ja kooskõlas ELi muu ELi poliitikaga. Need hõlmavad saadud kogemusi kindlakstehtud puudujääkide/probleemide lahendamiseks või võimalusi meetmete või nende tulemuste parandamiseks ning nende kasutamise/mõju suurendamiseks.

Komisjon annab Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kõigile muudele asjaomastele ELi institutsioonidele aru järelevalve- ja hindamisaruannete ning programmi põhinäitajate avaliku tulemustabeli kaudu.

• Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus

Käesoleva ettepaneku eesmärk on ühelt poolt lihtsustada rahastamismenetlusi, nagu seda on soovinud eri osapooled, ja kasutada tulemuspõhisemat lähenemisviisi.

Ettepanekus sätestatakse programmi üld- ja erieesmärgid (artikkel 3) ning rahastatavad meetmeliigid (I lisa). Üld- ja erieesmärkides määratakse kindlaks programmi kohaldamisala (poliitikavaldkonnad), samal ajal kui meetmete liigid on suunatud rahastamisele, mida kohaldatakse kõikide asjaomaste poliitikavaldkondade suhtes ning mis sisaldavad võimalike

⁷ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14).

väljundite üldisemat määratlust. Samal ajal näitavad meetmeliigid seda, kus rahastamisega saab luua poliitikaeesmärkide saavutamisel tõelist lisaväärtust.

Määruse rakendamisel määrab komisjon igal aastal vastavates poliitikavaldkondades rahastamisprioriteedid. Osaleda saavad kõik juriidilised isikud, kes on seaduslikult asutatud liikmesriigis või osalevad kolmandas riigis, ilma et programmis osalemiseks oleks kehtestatud täiendavaid piiranguid.

Selline ülesehitus võimaldab kasutada lihtsustamist ja programmi paremini kohandada vastavalt poliitikavajadustele ja -muutustele. Peale selle tagab see stabiilse hindamisraamistiku, sest erieesmärgid on otse seotud hindamisel kasutatavate näitajatega, mis jäävad samaks programmi kogu kestuse ajal ning mida korrapäraselt jälgitakse ja hinnatakse. Paindlikkuse ja parema rakendamise huvides ei tehta ettepanekut reserveerida programmi raames individuaalsete erieesmärkide jaoks konkreetseid summasid.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega kehtestatakse õigusprogramm

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 81 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 82 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁸,

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust⁹,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 on sätestatud: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“ Artiklis 3 on täpsustatud, et „liidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangu“ ja et „liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise“. Neid väärtuseid on veelkord kinnitatud ja täpsustatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „hartas“) sätestatud õigustes, vabadustes ja põhimõtetes.
- (2) Tuleb jätkata nende õiguste ja väärtuste kaitsmist ja tugevdamist, jagamist kodanike ja rahvaste vahel liidus ja seadmist Euroopa ühiskondades keskele kohale. Seepärast luuakse liidu eelarves **uus õiguse, õiguste ja väärtuste fond**, mis koosneb **õiguste ja väärtuste** programmist ja **õigusprogramm**ist. Ajal, mil Euroopa ühiskonnad seisavad silmitsi ekstremismi, radikalismi ja lõhenemisega, on varasemast veelgi tähtsam edendada, tugevdada ja kaitsta õigust, õigusi ja ELi väärtusi: inimõigusi, inimväärikuse austamist, vabadust, demokraatiat, võrdsust, õigusriigi põhimõtet. Sellel on Euroopa poliitilise, ühiskondliku, kultuurilise ja majanduselu jaoks sügav ja vahetu mõju. Olles osa uuest fondist, koondab õiguste ja väärtuste programm enda alla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 1381/2013¹⁰ aastateks 2014–2020 loodud õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programmi ning nõukogu

⁸ ELT C , , lk .

⁹ ELT C , , lk .

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1381/2013, millega luuakse õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm aastateks 2014–2020 (ELT L 354, 28.12.2013, lk 62).

määrusega (EL) nr 390/2014¹¹ loodud programmi „Kodanike Euroopa“. Õigusprogramm (edaspidi „programm“) jätkab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 1381/2013¹² aastateks 2014–2020 loodud õigusprogrammi (edaspidi „eelkäija programm“), jätkates integreeritud Euroopa õigusruumi loomise ja piiriülese koostöö toetamist.

- (3) Õiguse, õiguste ja väärtuste fond ja selle kaks asjaomast rahastamisprogrammi keskenduvad peamiselt inimestele ja üksustele, kes aitavad hoida meie ühiseid väärtuseid, õiguseid ja rikkalikku mitmekesisust elavana ja dünaamilisena. Meie lõppeesmärk on toetada ja hoida meie õigustel põhinevat, võrdõiguslikku, kaasavat ja demokraatlikku ühiskonda. See tähendab aktiivset kodanikuühiskonda ja inimeste kodaniku-, ühiskondliku ja demokraatliku osalemise soodustamist ning seda, et edendatakse Euroopa ühiskonna rikkalikku mitmekesisust, mis samuti põhineb meie ühisel ajalool ja mälul. ELi lepingu artiklis 11 on täpsustatud, et institutsioonid annavad kodanikele ja esindusühendustele sobival viisil võimaluse teha teatavaks ja vahetada avalikult oma seisukohti liidu tegevuse kõigis valdkondades.
- (4) Euroopa Liidu toimimise lepinguga (edaspidi „ELi toimimise leping“) on ette nähtud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone. Selleks võib liit võtta vastu meetmeid, mille abil arendada tsiviilasjades tehtavat õiguslast koostööd ja kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd ning edendada ja toetada liikmesriikide tegevust kuritegevuse ennetamise alal. Euroopa õigusruumi edasiarendamisel tuleb tagada, et austataks põhiõigusi ning ühiseid põhimõtteid ja väärtuseid, nagu mittediskrimineerimine, sooline võrdõiguslikkus, kõikidele inimestele tagatud tegelik juurdepääs õigusemõistmisele, õigusriik ja hästi toimiv kohtusüsteem.
- (5) Rahastamine peaks jääma üheks oluliseks vahendiks aluslepingutes seatud kaugeleulatuvate eesmärkide saavutamisel. Need tuleks saavutada muu hulgas seeläbi, et kehtestatakse paindlik ja tulemuslik õigusprogramm, mis peaks hõlbustama nende eesmärkide planeerimist ja rakendamist.
- (6) Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järkjärguliseks loomiseks tuleb liidul võtta meetmeid, mis on seotud tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õiguslaste koostööga, mis põhineb kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel, mis on liidus 15.–16. oktoobril 1999 Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisest alates õiguslaste koostöö nurgakivi. Vastastikune tunnustamine eeldab, et liikmesriikide vahel valitseb tugev usaldus. Selleks et hõlbustada vastastikust tunnustamist ja edendada vastastikust usaldust, on mitmes valdkonnas võetud liikmesriikide õigusnormide lähendamiseks vastu meetmeid. Hästi toimiv õigusel rajanev ala, kus on kaotatud takistused piiriüleste kohtumenetluste korraldamisele ja õiguskaitse kättesaadavusele piiriüleste juhtumite korral, on oluline ka majanduskasvu tagamiseks.
- (7) Õigusriigi põhimõtete järgimine on äärmiselt oluline tugeva vastastikuse usalduse jaoks justiits- ja siseküsimuste valdkonnas, eelkõige tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava tulemusliku õiguslaste koostöö jaoks, mis põhineb vastastikusel tunnustamisel. Õigusriigi põhimõte on üks ELi lepingu artiklis 2 sätestatud ühistest väärtustest ning

¹¹ Nõukogu 14. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 390/2014, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2014–2020 programm „Kodanike Euroopa“ (ELT L 115, 17.4.2014, lk 3).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1381/2013, millega luuakse õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm aastateks 2014–2020 (ELT L 354, 28.12.2013, lk 62).

ELi lepingu artikli 19 lõikes 1 kehtestatud tulemusliku õiguskaitse põhimõtte ning põhiõiguste harta artikkel 47 selle konkreetne väljendus. Õigusriigi põhimõtte edendamine, toetades püüdlusi parandada riiklike õigussüsteemide sõltumatust, kvaliteeti ja tulemuslikkust, parandab vastastikust usaldust, mis on tsiviil- ja kriminaalasjades tehtava õigusalse koostöö jaoks hädavajalik.

- (8) ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 2 punkti h ja artikli 82 lõike 1 punkti c järgi toetab liit kohtunike ja kohtutöötajate koolitust kui vahendit, millega parandada tsiviil- ja kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd, mis põhineb kohtuotsuste ja õigusalaste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel. Õigusvaldkonna spetsialistide koolitamine on oluline vahend, mille abil kujundada ühine arusaamine sellest, kuidas õigusriigi põhimõtet kõige paremini tagada. See aitab ehitada Euroopa õigusruumi, luues liikmesriikide õigusvaldkonna spetsialistide hulgas ühise õiguskultuuri. On äärmiselt oluline tagada õiguse korrektne ja ühtne kohaldamine liidus ning vastastikune usaldus õigusvaldkonna spetsialistide vahel piiriülestes menetlustes. Käesolevast programmist toetatavad koolitusmeetmed peaksid tuginema põhjalikele koolitusvajaduste hindamistele, neis peaks kasutatama modernset koolitusmetoodikat, need peaksid hõlmama piiriüleseid üritusi, kuhu on kaasatud eri liikmesriikide õigusvaldkonna spetsialistid, sisaldama aktiivset õppimist ja võrgustiku loomise elemente ning olema jätkusuutlikud.
- (9) Õiguslane koolitus võib hõlmata erinevaid osalejaid, nagu liikmesriikide õigus-, kohtu- ja haldusasutused, akadeemilised asutused, õigusalse koolituse eest vastutavad riiklikud asutused, Euroopa tasandil tegutsevad koolitusorganisatsioonid või võrgustikud või liidu õiguse kohtukoordinaatorite võrgustikud. Asutustele ja üksustele, kes tegutsevad Euroopa üldistes huvides õiguslatöötajate koolituse valdkonnas, nagu Euroopa õigusalse koolituse võrgustik (European Judicial Training Network – EJTN), Euroopa Õigusakadeemia (Academy of European Law – ERA), Euroopa kohtunike nõukogude võrgustik (European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ), Euroopa Liidu Kõrgema halduskohtu pädevusega Riiginõukogude ja Kõrgemate Kohtute Assotsiatsioon (Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe), Euroopa Liidu ülemkohtute presidentide võrgustik (Network of the Presidents of Supreme Judicial Courts of the European Union – RPCSJUE) ja Euroopa Avaliku Halduse Instituut (European Institute of Public Administration – EIPA), peaks jääma ka edaspidi roll edendada kohtunike ja muude õiguslatöötajate koolitusprogramme, millel on tõeline Euroopa mõõde, ja seetõttu peaks neile andma piisavat rahalist toetust kooskõlas menetluste ja kriteeriumidega, mille komisjon on sätestanud käesoleva määruse kohaselt vastu võetud iga-aastastes tööprogrammides.
- (10) Programm peaks toetama EJTN iga-aastast tööprogrammi. EJTN on peamine koolitaja õigusala valdkonnas. EJTN on erilises olukorras, sest on ELi tasandil ainus võrgustik, kuhu alla on koondunud liikmesriikide õiguslast koolitust pakuvad asutused. Tal on ainulaadsed võimalused korraldada uute ja kogenenud kohtunike ja prokuröride vahetusi liikmesriikide vahel ning koordineerida riikide õiguslast koolitust pakuvate asutuste tööd osas, mis puudutab liidu õiguse alaste koolituste korraldamist ja heade koolitustavade edendamist. EJTNi liidu tasandil pakutavad koolitused on ka kvaliteetsed ja kulutõhusad. Lisaks osalevad kandidaatriikide õiguslast koolitust pakuvad asutused võrgustikus vaatlejatena.
- (11) Programmi meetmed peaksid toetama ulatuslikumat kohtuotsuste ja õigusalaste otsuste vastastikust tunnustamist ja õigusnormide vajalikku lähendamist, mis hõlbustab asjaomaste asutuste, sealhulgas rahapesu andmebüroode vahelist koostööd,

ja üksikisiku õiguste kohtulikku kaitset tsiviil- ja kaubandusajades. Programm peaks ka edasi liikuma piiriüleste juhtumitega seotud menetlusnormides ja saavutama tsiviilõiguses suurema lähenemise, mis aitab kõrvaldada takistused kohtu- ja kohtuväliste menetluste heale ja tõhusale toimimisele, mis on kõigi tsiviilvaidluste poolte huvides. Lõpuks selleks, et toetada liidu õiguse tulemuslikku täitmist ja praktilist kohaldamist tsiviilasjades tehtava õigusosalase koostöö valdkonnas, tuleks programmiga toetada nõukogu otsusega 2001/470/EÜ loodud tsiviil- ja kaubandusajju käsitlevat Euroopa õigusosalase koostöö võrgustikku.

- (12) Vastavalt ELi lepingu artikli 3 lõikele 3, harta artiklile 24 ja ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsioonile tuleks programmiga toetada lapse õiguste kaitset ning integreerida lapse õiguste kaitse edendamine kõikidesse selle meetmete rakendamisse.
- (13) Aastateks 2014–2020 loodud programmi raames oli võimalik korraldada liidu õigust puudutavaid koolitusi, eelkõige harta kohaldamisala ja kohaldamise kohta, ning need olid suunatud kohtunikele ja teistele õiguspraktikutele. Nõukogu tuletas oma 12. oktoobri 2017. aasta järeldustes harta kohaldamise kohta 2016. aastal meelde, kui oluline on suurendada teadlikkust harta kohaldamisest nii riiklikul kui ka liidu tasandil, sh poliitikakujundajate, õiguspraktikute ja õigussubjektide endi seas. Seepärast on põhiõiguste järjepideval viisil integreerimiseks vaja suurendada rahalist toetust teadlikkuse suurendamise meetmetele, mille sihtrühmaks on muud kui õigusasutused ja õiguspraktikud.
- (14) ELi toimimise lepingu artikli 67 järgi peaks liit moodustama vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning milles õiguskaitse kättesaadavus on esmatähtsal kohal. Selleks et hõlbustada tõhusat juurdepääsu õiguskaitsele ja edendada vastastikust usaldust, mis on äärmiselt oluline vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala toimimiseks, on vaja suurendada rahalist toetust muude kui õigusasutuste ja õiguspraktikute meetmetele ning kodanikuühiskonna organisatsioonide meetmetele, mis aitavad nende eesmärkide saavutamisele kaasa.
- (15) ELi toimimise lepingu artiklite 8 ja 10 kohaselt peaks programmi kõik meetmed toetama ka naiste ja meeste võrdõiguslikkuse arvessevõtmist ning diskrimineerimisvastaseid eesmärke kõigis poliitikavaldkondades.
- (16) Käesoleva määrusega hõlmatud meetmed peaksid aitama luua Euroopa õigusruumi, suurendada piiriülest koostööd ja võrgustikku ning saavutada liidu õiguse õige, sidusa ja järjepideva kohaldamise. Rahastamismeetmed peaksid aitama luua ka ühist arusaama liidu väärtustest ja õigusriigi põhimõtetest, paremini tundma õppida Euroopa õigust ja poliitikat, jagada teadmisi ja parimaid tavasid õigusosalase koostöö vahendite kasutamisel kõigi asjaomaste sidusrühmade poolt, levitada koostalitlusvõimelisi digilahendusi, mis toetavad sujuvat ja tõhusat piiriülest koostööd, ning looma liidu õiguse ja poliitika kujundamiseks, jõustamiseks ja nõuetekohase rakendamise toetamiseks tugeva analüütilise aluse. Liidu sekkumine võimaldab neid meetmeid ellu viia järjepidevalt kogu liidus ning tekitab mastaabisäästu. Peale selle on liidul liikmesriikidest paremad võimalused lahendada piiriüleseid olukordi ning pakkuda vastastikuse õppe Euroopa platvormi.
- (17) Komisjon peaks tagama üldise sidususe, vastastikuse täiendavuse ja sünergia liidu organite, ametite ja asutuste, nt EUROJUSTi, eu-LISA ja Euroopa Prokuratuuri tööga, ja tegema kokkuvõtte teiste riiklike ja rahvusvaheliste osalejate tööst, kes tegutsevad programmi eesmärkidega hõlmatud valdkondades.

- (18) On vaja tagada, et kõigi programmi raames korraldatud meetmete ja tegevustega loodaks Euroopa lisaväärtust, et need täiendaksid liikmesriikide tegevusi ja oleksid kooskõlas liidu muude tegevustega. Liidu eelarve vahendite tõhusaks eraldamiseks tuleks püüelda järjepidevuse, vastastikuse täiendavuse ja koostoime poole selliste rahastamisprogrammidega, millega toetatakse teineteisega tihedalt seotud poliitikavaldkondi, eelkõige õiguse, õiguste ja väärtuste fondi ja seeläbi õiguste ja väärtuste programmi raames, ning programmi ja ühtse turu programmi, piirihalduse ja julgeoleku, eelkõige Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (Asylum and Migration Fund – AMIF) ja Sisejulgeolekufondi, strateegilise taristu, eriti digitaalse Euroopa programmi, programmi „Erasmus+“, teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendi ja LIFE-määruse¹³ vahel.
- (19) Käesoleva määrusega kehtestatakse õigusprogrammile rahastamispakett, mis on iga-aastase eelarvemenetluse käigus Euroopa Parlamendi ja nõukogu peamine juhis Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel 2. detsembril 2013. aastal eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta sõlmitud institutsioonidevahelise kokkuleppe¹⁴ punkti 17] tähenduses.
- (20) Programmi suhtes kohaldatakse määrust (EL, Euratom) [the new FR] (edaspidi „finantsmäärus“). Selles määruses sätestatakse liidu eelarve täitmise eeskirjad, sealhulgas eeskirjad toetuste, auhindade, hangete, kaudse eelarve täitmise, rahastamisvahendite ja eelarvetagatiste kohta.
- (21) Käesoleva määrusega ette nähtud rahastamisliikide ja eelarve täitmise viiside valikul lähtutakse nende võimest saavutada meetmete erieesmärgi ja tulemusi, võttes eelkõige arvesse kontrollidega seotud kulusid, halduskoormust ja eeldatavat nõuete täitmata jätmisega seotud riski. See peaks hõlmama kindlasummaliste maksete, kindlamääraliste maksete ja ühikuhindade kasutamise kaalumist ning ka sellist rahastamist, mis ei ole seotud finantsmääruse artikli 125 lõikes 1 osutatud kuludega.
- (22) Vastavalt finantsmäärusele, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL, Euratom) nr 883/2013,¹⁵ nõukogu määrusele (Euratom, EÜ) nr 2988/95,¹⁶ nõukogu määrusele (Euratom, EÜ) nr 2185/96¹⁷ ja nõukogu määrusele (EL) 2017/1939¹⁸ tuleb liidu finantshuve kaitsta proportsionaalsete meetmetega, mis hõlmavad õigusnormide rikkumise ja pettuste ärahoidmist, avastamist, korrigeerimist ja uurimist, kadumaläinud, alusetult väljamakstud või ebaõigesti kasutatud vahendite sissenõudmist ja vajaduse korral halduskaristuste kehtestamist. Eelkõige võib Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) korraldada haldusjuurdlust, sealhulgas kohapealseid

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1293/2013, millega luuakse keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE) ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 614/2007 (EMPs kohaldatav tekst).

¹⁴ [ELT C 373, 20.12.2013, lk 1. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.373.1.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2013:373:TOC]

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlust ja millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999, (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1).

¹⁶ Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuve kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1).

¹⁷ Nõukogu 11. novembri 1996. aasta määrus (Euratom, EÜ) nr 2185/96, mis käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramiste eest (EÜT L 292, 15.11.1996, lk 2).

¹⁸ Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT L 283, 31.10.2017, lk 1).

kontrolle ja inspekteerimisi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL, Euratom) nr 883/2013 ning nõukogu määrusele (Euratom, EÜ) nr 2185/96 ja neis määrustes sätestatud korras, et teha kindlaks, kas on esinenud pettust, korruptsiooni või muud liidu finantshuve kahjustavat ebaseaduslikku tegevust. Vastavalt määrusele (EL) 2017/1939 võib Euroopa Prokuratuur uurida pettusi ja muid kuritegusid, mis kahjustavad liidu finantshuve, ja esitada nendes süüdistusi, nagu sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2017/1371¹⁹. Finantsmääruse kohaselt peab iga isik või üksus, kes saab liidu rahalisi vahendeid, tegema liidu finantshuvide kaitsel täielikult koostööd ja andma komisjonile, OLAFile, Euroopa Prokuratuurile ja Euroopa Kontrollikoja vajalikud õigused ja juurdepääsu ning tagama, et kolmandad isikud, kes on kaasatud liidu vahendite haldamisse, annaksid samaväärsed õigused.

- (23) Kolmandad riigid, kes on Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmed, võivad liidu programmides osaleda koostöö raames, mis on kehtestatud EMP lepingu alusel, millega on ette nähtud programmide rakendamine selle lepingu kohase otsuse alusel. Kolmandad riigid võivad osaleda ka muude õiguslike vahendite alusel. Käesolevas määruses tuleks kehtestada erisätted, et anda vastutavale eelarvevahendite käsutajale, Euroopa Pettustevastase Ametile (OLAF) ja Euroopa Kontrollikoja õigused ja juurdepääs, mida neil on vaja oma volituste täieulatuslikuks kasutamiseks.

Käesolevas määruses kohaldatakse horisontaalseid finantseeskirju, mille Euroopa Parlament ja nõukogu on võtnud vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 alusel. Need eeskirjad on sätestatud finantsmääruses ja nendega määratakse eelkõige kindlaks eelarvestamise ja eelarve täitmise kord toetuste, hangete, auhindade ja eelarve kaudse täitmise kaudu, ning sätestatakse finantsjuhtimises osalejate vastutuse kontrollimine. ELi toimimise lepingu artikli 322 alusel vastuvõetud eeskirjad puudutavad ka liidu eelarve kaitsmist juhtudel, kui on tegemist üldistunud puudustega õigusriigi toimimises, sest õigusriigi põhimõtete järgimine on usaldusväärse finantsjuhtimise ja tulemusliku ELi-poolse rahastamise oluline eeltingimus.

- (25) Vastavalt [nõukogu otsuse 2013/755/EL²⁰ artiklile 94] on ülemeremaadel ja -territooriumidel asuvad isikud ja üksused rahastamiskõlblikud, kui programmi eeskirjadest ja eesmärkidest või võimalikest kokkulepetest liikmesriigiga, millega vastav ülemeremaa või -territoorium on seotud, ei tulene teisiti.
- (26) Selleks et võtta arvesse kliimamuutusega võitlemise olulisust kooskõlas liidu võetud kohustustega rakendada Pariisi kokkulepet ja ÜRO säästva arengu eesmärke, aitab käesolev programm kliimameetmed integreerida ja saavutada üldeesmärk, milleks on suunata 25 % ELi eelarve kulutustest kliimaeesmärkide toetamiseks. Asjaomased meetmed määratakse kindlaks programmi ettevalmistamise ja rakendamise käigus ja neid hinnatakse uuesti vahehindamise raames.
- (27) Vastavalt 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktidele 22 ja 23 tuleb seda programmi hinnata teabe alusel, mis on kogutud konkreetse järelevalvekorra alusel, vältides samal ajal ülereguleerimist ja halduskoormust, eelkõige liikmesriikides. Asjakohasel juhul võib niisugune kord sisaldada ka mõõdetavaid näitajaid, mille alusel koguda tõendeid programmi mõju kohta kohapeal.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29).

²⁰ Nõukogu 25. novembri 2013. aasta otsus 2013/755/EL ülemeremaade ja -territooriumide Euroopa Liiduga assotsieerimise kohta („ÜMTde assotsieerimise otsus“) (ELT L 344, 19.12.2013, lk 1).

- (28) Selleks et tagada käesoleva määruse ühetaolised rakendamistingimused, tuleks delegeerida komisjonile õigus võtta kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 290 vastu õigusakte, milles käsitletakse artiklites 12 ja 14 ja II lisas osutatud näitajaid. On eriti oluline, et komisjon viiks oma ettevalmistava töö käigus läbi asjakohaseid konsultatsioone, sealhulgas ekspertide tasandil, ja et kõnealused konsultatsioonid viidaks läbi kooskõlas 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes sätestatud põhimõtetega. Eelkõige selleks, et tagada delegeeritud õigusaktide ettevalmistamises võrdne osalemine, saavad Euroopa Parlament ja nõukogu kõik dokumendid liikmesriikide ekspertidega samal ajal ning nende ekspertidel on pidev juurdepääs komisjoni eksperdirühmade koosolekutele, kus arutatakse delegeeritud õigusaktide ettevalmistamist.
- (29) Selleks et tagada käesoleva määruse ühetaolised rakendamistingimused, tuleks komisjonile anda rakendamisolulised. Neid volitusi tuleks kasutada kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 182/2011²¹.
- (30) Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud Taani seisukohta käsitleva protokoll nr 22 artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva määruse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.
- (31) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 ja artikli 4a lõike 1 kohaselt on Iirimaa teatanud (... aasta kirjaga) oma soovist osaleda käesoleva määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel, VÕI
- Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 ning artikli 4a lõike 1 kohaselt, ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoll artikli 4 kohaldamist, ei osale Iirimaa käesoleva määruse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav,]*

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

I PEATÜKK

ÜLDSÄTTED

Artikkel 1

Reguleerimisese

Käesoleva määrusega kehtestatakse õigusprogramm (edaspidi „programm“).

Selles sätestatakse programmi eesmärgid, eelarve aastateks 2021–2027, liidupoolse rahastamise vormid ja sellise rahastamise eeskirjad.

Artikkel 2

Mõisted

Käesolevas määruses kasutatakse järgmist mõistet:

1. „kohtunikud ja muud õigusametnikud“ – kohtunikud, prokurörid ja kohtutöötajad, samuti õigusasutustega seotud õigusvaldkonna spetsialistid, nt juristid, notarid,

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisoluliste teostamise suhtes (ELT L 55, 28.2.2011, lk 13).

kohtutäiturid või täiteametnikud, pankrotihaldurid, vahendajad, kohtutõlgid ja -tõlkijad, kohtueksperdid, vanglaametnikud ja kriminaalhooldusametnikud.

Artikkel 3 *Programmi eesmärgid*

1. Programmi üldeesmärk on aidata edasi arendada õigusriigi põhimõttel ning vastastikusel tunnustamisel ja usaldusel põhinevat ELi õigusruumi.
2. Programmi erieesmärgid on järgmised, nagu täpsustatud I lisas:
 - (a) hõlbustada ja toetada tsiviil- ja kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd ning edendada õigusriigi põhimõtet, toetades püüdlusi parandada riiklike õigussüsteemide ja otsuste täitmise tõhusust;
 - (b) toetada ja edendada õiguslast koolitust, et edendada ühist õigus-, kohtu ja õigusriigikultuuri;
 - (c) hõlbustada kõigi jaoks tõhusat juurdepääsu õiguskaitsele ja tõhusaid õiguskaitsevahendeid, sh elektrooniliste vahendite kaudu, edendades tõhusaid tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetlusi ning edendades ja toetades kuriteoohvrite õiguseid ning kahtlustatavate ja süüdistatavate menetlusõiguseid kriminaalmenetlustes.

Artikkel 4 *Eelarve*

1. Programmi rakendamise rahastamispakett aastatel 2021–2027 on jooksevhindades [305 000 000] eurot.
2. Lõikes 1 nimetatud summat võib kasutada programmi rakendamiseks antava tehnilise ja haldusabi jaoks, näiteks ettevalmistus-, järelevalve-, kontrolli-, auditeerimis- ja hindamistoiminguteks, sealhulgas ettevõtte infotehnoloogiasüsteemide jaoks.
3. Ilma et see piiraks finantsmääruse kohaldamist, võivad esimesse tööprogrammi lisatud projektidest tulenevate meetmete kulutused olla rahastamiskõlblikud alates 1. jaanuarist 2021.
4. Vahendid, mis on liikmesriikidele eraldatud eelarve jagatud täitmise raames, võib liikmesriikide palvel kanda üle programmile. Komisjon haldab neid vahendeid otseselt finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punkti a alusel või kaudselt artikli 62 lõike 1 punkti c alusel. Võimaluse korral peetakse vahendite kasutamisel silmas asjaomase liikmesriigi huve.

Artikkel 5 *Programmiga ühinenud kolmandad riigid*

Programmis võivad osaleda järgmised kolmandad riigid:

- (a) Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) liikmed, kes on ühtlasi Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmed, vastavalt EMP lepingus sätestatud tingimustele;

- (b) ühinevad riigid, kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid vastavalt nende riikide liidu programmides osalemise üldpõhimõtetele ja üldtingimustele, mis on sätestatud vastavates raamlepingutes ja assotsiatsiooninõukogu otsustes või muudes samalaadsetes kokkulepetes, ning vastavalt eritingimustele, mis on sätestatud liidu ja nende riikide vahelistes rahvusvahelistes lepingutes;
- (c) Euroopa naabruspoliitika alla kuuluvad riigid vastavalt nende riikide liidu programmides osalemise üldpõhimõtetele ja üldtingimustele, mis on sätestatud vastavates raamlepingutes ja assotsiatsiooninõukogu otsustes või muudes samalaadsetes kokkulepetes, ning vastavalt eritingimustele, mis on sätestatud liidu ja nende riikide vahelistes rahvusvahelistes lepingutes;
- (d) muud kolmandad riigid vastavalt tingimustele, mis on sätestatud erilepingus, millega reguleeritakse asjaomase kolmanda riigi osalemist liidu programmides, tingimusel et selle lepinguga
- on tagatud õiglane tasakaal liidu programmides osaleva kolmanda riigi osamaksete ja saadava kasu vahel;
 - on ette nähtud programmides osalemise tingimused, sealhulgas eri programmide osamaksete ja halduskulude kalkulatsioon. Need osamaksed loetakse vastavalt [uue finantsmääruse] [artikli 21 lõikele 5] sihtotstarbeliseks tuluks;
 - ei ole kolmandale riigile antud otsustusõigust programmi üle;
 - on kindlustatud liidu õigused tagada usaldusväärne finantsjuhtimine ja kaitsta oma finantshuve.

Artikkel 6

ELi rahastamise rakendamine ja vormid

1. Programmi rakendatakse eelarve otsese täitmise korras vastavalt finantsmäärusele või eelarve kaudse täitmise korras koostöös finantsmääruse artikli 61 lõike 1 punktis c osutatud asutustega.
2. Programmist võib anda rahalisi toetusi ükskõik millises finantsmäärusekohases vormis.
3. [Risk, mis on seotud toetusesaajale määratud vahendite tagasinõudmisega, võib katta vastastikuse kindlustusmehhanismi osamaksetega ning neid osamakseid käsitatakse piisava tagatisena finantsmääruse tähenduses. Kohaldatakse määruse XXX [tagatistfondi määruse järeltulija] [artikli X] sätteid].

Artikkel 7

Meetmete liik

Käesoleva määruse alusel võib rahastada meetmeid, mis aitavad kaasa artiklis 3 täpsustatud erieesmärkide saavutamisele. Rahastamiskõlblikud on eelkõige I lisas loetletud meetmed.

II PEATÜKK TOETUSED

Artikkel 8 Toetused

1. Programmi raames antakse ja hallatakse toetusi kooskõlas finantsmääruse VIII jaotisega.

Artikkel 9 Kumulatiivne [, täiendav] ja kombineeritud rahastamine

1. Meede, mis on saanud toetust programmi alusel, võib saada toetust ka mõne muu liidu programmi alusel, sealhulgas eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatest fondidest, tingimusel, et neist toetustest ei kaeta samu kulusid. [Kumulatiivne rahastamine ei tohi ületada meetme rahastamiskõlblikke kogukulusid ja toetust muudest liidu programmidest võib arvutada proportsionaalselt].
2. Kui ühte meetet toetatakse rahaliselt programmist ja [ühissätete] määruse (EL) [XX] artiklis 1 osutatud eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatest fondidest, rakendatakse seda meetet kooskõlas käesolevas määruses sätestatud eeskirjadega, sealhulgas põhjendamatult makstud summade sissenõudmist käsitlevate sätetega.
3. Meetmeid, mis on programmi raames rahastamiskõlblikud ja mis vastavad teises lõigus osutatud tingimustele, võib ka rahastada eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatest fondidest. Sellisel juhul kohaldatakse käesolevas määruses sätestatud kaasrahastamise määrade ja rahastamiskõlblikkuse sätteid.

Esimeses lõigus osutatud meetmed peavad vastama järgmistele kumulatiivsetele tingimustele:

- (a) neid on hinnatud programmi konkursikutse raames;
- (b) nad vastavad selles konkursikutses kehtestatud kvaliteedi miinimumnõuetele;
- (c) neid ei ole võimalik selle konkursikutse raames rahastada eelarvepiirangute tõttu.

Meetmeid rakendab [ühissätete] määruse (EL) [XX] artiklis [65] osutatud korraldusasutus kooskõlas käesolevas määruses sätestatud tingimustega ja fondipõhiste normidega, sealhulgas finantskorrektsioone käsitlevate sätetega.

Artikkel 10 Rahastamiskõlblikud üksused

1. Lisaks finantsmääruse [artiklis 197] sätestatud kriteeriumidele kehtivad lõigetes 2 ja 3 esitatud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid.
2. Rahastamiskõlblikud on järgmised üksused:
 - (a) juriidilised isikud, kes on asutatud mõnes järgmistest riikidest:
 - liikmesriik või sellega seotud ülemeremaa või -territoorium;
 - programmiga ühinenud kolmas riik;
 - (b) iga juriidiline isik, kes on loodud liidu õiguse alusel, või iga rahvusvaheline organisatsioon.

3. Euroopa õiguslase koolituse võrgustikule võib anda tegevustoetust ilma konkursikutseta selle alalise tööprogrammiga seotud kulude katmiseks.

III PEATÜKK

PROGRAMMITÖÖ, JÄRELEVALVE, HINDAMINE JA KONTROLL

Artikkel 11

Tööprogramm

1. Programmi rakendatakse finantsmääruse artiklis 110 osutatud tööprogrammide kaudu.
2. Komisjon võtab tööprogrammi vastu rakendusaktiga. Nimetatud rakendusakt võetakse vastu kooskõlas artiklis 17 osutatud nõuandemenetlusega.

Artikkel 12

Järelevalve ja aruandlus

1. Näitajad, mille abil antakse aru artiklis 3 sätestatud programmi erieesmärkide saavutamisel tehtud edusammude kohta, on esitatud II lisas.
2. Selleks et tagada programmi erieesmärkide saavutamisel tehtud edusammude tõhus hindamine, on komisjonil õigus võtta kooskõlas artikliga 14 vastu delegeeritud õigusakte, et arendada edasi järelevalve- ja hindamisraamistiku sätteid, sealhulgas II lisa muutmise kaudu, et vajaduse korral näitajad läbi vaadata või neid täiendada.
3. Tulemusaruannete süsteem peab tagama, et programmi rakendamise ja tulemuste järelevalveks vajalikke andmeid kogutakse tõhusalt, tulemuslikult ja õigeaegselt. Selleks kehtestatakse liidu rahaliste vahendite saajatele ja liikmesriikidele proportsionaalsed aruandlusnõuded.

Artikkel 13

Hindamine

1. Hindamised toimuvad piisavalt aegsasti, et nende tulemusi saaks kasutada otsustamisprotsessis.
2. Programmi vahehindamine toimub siis, kui programmi rakendamise kohta on piisavalt teavet, et mitte hiljem kui neli aastat pärast programmi rakendamise algust.
3. Programmi rakendamise lõpul, ent mitte hiljem kui neli aastat pärast artiklis 1 nimetatud ajavahemikku viib komisjon läbi programmi lõpphindamise.
4. Komisjon edastab hindamiste tulemused koos oma tähelepanekutega Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele.

Artikkel 14

Delegeeritud volituste rakendamine

1. Komisjonile antakse õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte käesolevas artiklis sätestatud tingimustel.
2. Artiklis 12 osutatud õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte antakse komisjonile kuni 31. detsembrini 2027.

3. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad artiklis 12 osutud volituste delegeerimise igal ajal tagasi võtta. Tagasivõtmise otsusega lõpetatakse otsuses nimetatud volituste delegeerimine. Otsus jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas* või otsuses nimetatud hilisemal kuupäeval. See ei mõjuta juba jõustunud delegeeritud õigusaktide kehtivust.
4. Enne delegeeritud õigusakti vastuvõtmist konsulteerib komisjon kooskõlas 13. aprilli 2016. aasta institutsioonivahelises parema õigusloome kokkuleppes sätestatud põhimõtetega iga liikmesriigi määratud ekspertidega.
5. Niipea kui komisjon on delegeeritud õigusakti vastu võtnud, teeb ta selle samal ajal teatavaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule.
6. Artikli 12 alusel vastu võetud delegeeritud õigusakt jõustub üksnes juhul, kui Euroopa Parlament ega nõukogu ei ole kahe kuu jooksul pärast õigusakti Euroopa Parlamendile ja nõukogule teatavastegemist esitanud selle suhtes vastuväidet või kui Euroopa Parlament ja nõukogu on enne selle tähtaja möödumist komisjonile teatanud, et nad ei esita vastuväidet. Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel pikendatakse seda tähtaega kahe kuu võrra.

Artikkel 15 *Liidu finantshuvide kaitse*

Kui kolmas riik osaleb programmis rahvusvahelise lepingu kohase otsuse alusel või muu õigusliku vahendi alusel, annab kolmas riik vahendite saamise tingimusena vastutavale eelarvevahendite käsutajale, Euroopa Pettustevastase Ametile (OLAF) ja Euroopa Kontrollikoja vajalikud õigused ja juurdepääsu, et nad saaksid täielikult kasutada oma vastavaid volitusi. OLAFi puhul hõlmavad need õigused ka õigust korraldada juurdlusi, sealhulgas teha kohapealseid kontrole ja inspekteerimisi, kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi.

IV PEATÜKK **ÜLEMINER- JA LÕPPSÄTTED**

Artikkel 16 *Teave, kommunikatsioon ja avalikustamine*

1. Liidu rahaliste vahendite saajad tunnistavad liidu rahaliste vahendite päritolu ja tagavad selle nähtavuse (eriti meetmeid ja nende tulemusi reklaamides), andes eri sihtrühmadele, sealhulgas meediale ja üldsusele selle kohta sidusat, tulemuslikku ja proportsionaalset suunatud teavet.
2. Komisjon rakendab programmi ning selle meetmete ja tulemustega seotud teavituse- ja kommunikatsioonimeetmeid. Programmile eraldatud rahalised vahendid peavad ühtlasi aitama kaasa liidu poliitiliste prioriteetide tutvustamisele, niivõrd kui need on seotud artiklis 3 osutatud eesmärkidega.

Artikkel 17 *Komiteemenetlus*

1. Komisjoni abistab komitee. See komitee on komitee määruse (EL) nr 182/2011 tähenduses.

2. Kui on viidatud käesolevale lõikele, kohaldatakse määruse (EL) nr 182/2011 artiklit 4.

Artikkel 18
Kehtetuks tunnistamine

Määrus (EL) nr 1382/2013 tunnistatakse kehtetuks alates 1. jaanuarist 2021.

Artikkel 19
Üleminekusätted

1. Käesolev määrus ei mõjuta asjaomaste meetmete jätkumist või muutmist ning määrust nr 1382/2013 kohaldatakse nende meetmete suhtes kuni nende lõpetamiseni.
2. Programmi rahastamispaketist võib katta ka tehnilise ja haldusabi kulud, mis on vajalikud selleks, et tagada üleminek programmi ja selle eelkäija, määruse (EL) nr 1382/2013 alusel vastu võetud meetmete vahel.
3. Vajaduse korral võib kanda eelarvesse assigneeringuid ka pärast 2027. aastat, et katta artikli 4 lõikes 2 ette nähtud kulusid, selleks et oleks võimalik hallata meetmeid, mis ei ole 31. detsembriks 2027 veel lõpule viidud.

Artikkel 20
Jõustumine

Käesolev määrus jõustub kahekümnnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja liikmesriikides vahetult kohaldatav kooskõlas aluslepingutega.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja

FINANTSSELGITUS

ETTEPANEKU/ALGATUSE RAAMISTIK

- 1.1. Ettepaneku/algatuse nimetus
- 1.2. Asjaomased poliitikavaldkonnad (programmi teemavaldkond)
- 1.3. Ettepaneku/algatuse liik
- 1.4. Ettepaneku/algatuse põhjendus
- 1.6. Meetme kestus ja finantsmõju
- 1.7. Ettenähtud eelarve täitmise viisid

2. HALDUSMEETMED

- 2.1. Järelevalve ja aruandluse eeskirjad
- 2.2. Haldus- ja kontrollisüsteem
- 2.3. Pettuse ja eeskirjade eiramise ärahoidmise meetmed

3. ETTEPANEKU/ALGATUSE HINNANGULINE FINANTSMÕJU

- 3.1. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid ja kulude eelarveread, millele mõju avaldub
- 3.2. Hinnanguline mõju kuludele
 - 3.2.1. Üldine hinnanguline mõju kuludele
 - 3.2.3. Hinnanguline mõju haldusassigneeringutele
 - 3.2.5. Kolmandate isikute rahaline osalus
- 3.3. Hinnanguline mõju tuludele

FINANTSSELGITUS

1. ETTEPANEKU/ALGATUSE RAAMISTIK

1.1. Ettepaneku/algatuse nimetus

Õigusprogramm

1.2. Asjaomased poliitikavaldkonnad vastavalt tegevuspõhise juhtimise ja eelarvestamise (ABM/ABB) struktuurile²²

II. Ühtekuuluvus ja väärtused

7. Investeerimine inimestesse, sotsiaalsesse ühtekuuluvusse ja väärtustesse

Õigus, õigused ja väärtused ...

1.3. Ettepanek/algatus käsitleb:

☐ uut meedet

☐ uut meedet, mis tuleneb katseprojektist / ettevalmistavast meetmest²³

☒ olemasoleva meetme pikendamist

☐ ühe või mitme meetme ümbersuunamist teise või uude meetmesse või ühendamist teise või uue meetmega

1.4. Ettepaneku/algatuse põhjendus

1.4.1. Lühi- või pikaajalises perspektiivis täidetavad vajadused, sealhulgas algatuse rakendamise üksikasjalik ajakava

Ehkki õigusaktid on peamine vahend liidu eesmärkide elluviimiseks õigusvaldkonnas, tuleb neid täiendada muude vahenditega. Siinkohal on oluline roll rahastamisel. Eelkõige peaks rahastamine parandama õigusaktide tulemuslikkust, parandades kodanike, spetsialistide ja sidusrühmade teadmisi, teadlikkust ja suutlikkust järgmise tegevuse toetamise kaudu:

- teavitamine ja üldsuse teadlikkuse suurendamine, sh riiklike ja üleeuroopaliste kampaaniate toetamine inimeste teavitamiseks nende õigustest, nagu need on tagatud liidu õigusega, ja sellest, kuidas neid õigusi praktikas rakendada;

- õiguspraktikute (näiteks kohtunike ja prokuröride) ja teiste praktikute koolitamine ja suutlikkuse suurendamine, pakkudes neile vahendeid liidu õiguste ja poliitika tõhusaks rakendamiseks.

Rahastamisel on keskne roll ka riikidevahelise tasandi koostöö edendamisel ning vastastikuse usalduse loomisel järgmise kaudu:

- võrgustike tugevdamine: siin peetakse silmas kogu liitu hõlmavaid organisatsioone, kes aitavad valmistada ette tulevasi algatusi selles valdkonnas ning edendada nende algatuste ühtset rakendamist kogu Euroopas;

- piiriülene koostöö õigusaktide jõustamise alal, näiteks teavitamissüsteemide loomine kadunud laste kohta, operatiivse ja piiriülese uimastitevastase võitluse koostöö koordineerimine.

Peale selle tuleks rahastamise kaudu toetada

²² ABM: tegevuspõhine juhtimine; ABB: tegevuspõhine eelarvestamine.

²³ Vastavalt finantsmääruse artikli 58 lõike 2 punktile a või b.

- teadusuuringuid, analüüse ja muud tugitegevust, et anda seadusandjale selget ja üksikasjalikku teavet probleemide ja olukorra kohta kohapeal. Nende tegevuste tulemused on aluseks liidu poliitikameetmete väljatöötamisele ja rakendamisele ning tagavad selle, et need põhinevad tõenditel, on hästi suunatud ja struktureeritud.

Kõiki neid tegevusi viiakse ellu kogu ajavahemiku (2021–2027) vältel. Praeguses etapis on täpse ajakava kindlaksmääramine keeruline, arvestades seda, kui kiiresti kerkivad esile uued poliitilised väljakutsed, millele tuleb reageerida.

1.4.2. *ELi meetme lisaväärtus (see võib tuleneda erinevatest teguritest, nagu kooskõlastamisest saadav kasu, õiguskindlus, suurem tõhusus või vastastikune täiendavus). Käesoleva punkti kohaldamisel tähendab „ELi meetme lisaväärtus“ väärtust, mis tuleneb liidu sekkumisest ja lisandub väärtusele, mille liikmesriigid oleksid muidu üksi loonud.*

ELi tasandi meetme põhjused (ex ante)

Õigusprogrammist rahastamisel keskendutakse meetmetele, mille puhul liidu sekkumine võib luua võrreldes üksikute liikmesriikide tegevusega lisaväärtust. Käesoleva määрусega hõlmatud meetmed aitavad tulemuslikult kohaldada *acquis*'d, suurendades vastastikust usaldust liikmesriikide vahel, parandades piiriülest koostööd ja võrgustike loomist ning saavutades liidu õiguse õige, sidusa ja järjepideva kohaldamise kogu liidus. Üksnes liidu tasandil tegutsemine saab tagada kooskõlastatud tegevuse, mis jõuab kõikide liikmesriikideni. Euroopa Liit suudab liikmesriikidest paremini lahendada piiriüleseid olukordi ning pakkuda vastastikuse õppe Euroopa platvormi. Ilma liidu toetuseta kipuvad sidusrühmad lahendama sarnaseid probleeme killustatult ja kooskõlastamatult.

Oodatav tekkiv liidu lisaväärtus (ex post)

Sidusrühmade koostöö ja võrgustike abil on võimalik levitada parimaid tavaid, eelkõige uuenduslikke ja integreeritud lähenemisviise eri liikmesriikides. Selles tegevuses osalevad isikud tagavad mitmekordistava mõju oma erialategevuses ning levitavad parimaid tavaid oma liikmesriigis laiemalt.

Toetatakse poliitika toetamise ja kujundamise tugevat analüütilist baasi. Euroopa Liidu sekkumine võimaldab neid tegevusi ellu viia järjepidevalt kogu liidus ning tekitab mastaabisäästu. Rahastamine riigi tasandil ei anna samasuguseid tulemusi, vaid pakub üksnes killustatud ja piiratud käsitust, mis ei hõlma Euroopa Liidu kui terviku vajadusi.

1.4.3. *Samalaadsetest kogemustest saadud õppetunnid*

Praeguse õigusvaldkonna programmi vahehindamine on kinnitanud programmi üldist tulemuslikkust ja selle eesmärkide paikapidavust, kuid mõningad aspektid vajaksid parandamist. Senisest enam tuleb eelkõige pöörata tähelepanu programmiga hõlmatud meetmetest võimalike toetusesaajate ringi laiendamisele, järelevalves kasutatavate näitajate läbivaatamisele ning koostoime suurendamisele muude asjaomaste ELi rahastamisprogrammide ja algatustega.

1.4.4. *Kooskõla ja võimalik koostoime muude asjaomaste meetmetega*

Programmiga püütakse luua koosmõju, järjepidevust ja vastastikust täiendavust liidu muude vahenditega, sealhulgas programmidega rände-, piirihalduse ja julgeolekuvaldkonnas, tarbijakaitse-, tööhõive-, sotsiaal- ja haridusvaldkonnas ning väliskoostöö ja -arengu valdkonnas. Hoidutakse nende teiste programmide raames toimuva tegevuse dubleerimisest ning ühiste eesmärkide saavutamiseks võidakse vahendeid õigusprogrammi ning õiguste ja väärtuste programmi vahel jagada.

1.5. Meetme kestus ja finantsmõju

X Piiratud kestusega

x hõlmab ajavahemikku 1/1/2021–31/12/2027

x finantsmõju kulukohustuste assigneeringutele avaldub ajavahemikul 2021–2027 ja maksete assigneeringutele ajavahemikul 2021–2027 ja pärast seda.

☐ Piiramatu kestusega

Rakendamise käivitumisperiood hõlmab ajavahemikku AAAA–AAAA,

millele järgneb täieulatuslik rakendamine.

1.6. Ettenähtud eelarve täitmise viisid²⁴

x Eelarve otsene täitmine komisjoni poolt

x oma talituste kaudu, sealhulgas kasutades liidu delegatsioonides töötavat komisjoni personali;

☐ rakendusametite kaudu

☐ Eelarve jagatud täitmine koostöös liikmesriikidega

☐ Eelarve kaudne täitmine, mille puhul eelarve täitmise ülesanded on delegeeritud:

☐ kolmandatele riikidele või nende määratud asutustele;

☐ rahvusvahelistele organisatsioonidele ja nende allasutustele (täpsustage);

☐ Euroopa Investeeringuspangale (EIP) ja Euroopa Investeeringufondile (EIF);

☐ finantsmääruse artiklites 70 ja 71 osutatud asutustele;

☐ avalik-õiguslikele asutustele;

☐ avalikke teenuseid osutavatele eraõiguslikele asutustele, kuivõrd nad esitavad piisavad finantstagatised;

☐ liikmesriigi eraõigusega reguleeritud asutustele, kellele on delegeeritud avaliku ja erasektori partnerluse rakendamine ja kes esitavad piisavad finantstagatised;

☐ isikutele, kellele on delegeeritud Euroopa Liidu lepingu V jaotise kohaste ÜVJP erimeetmete rakendamine ja kes on kindlaks määratud asjaomases alusaktis.

²⁴ Eelarve täitmise viise koos viidetega finantsmäärusele on selgitatud veebisaidil: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. HALDUSMEETMED

2.1. Järelevalve ja aruandluse eeskirjad

Täpsustage tingimused ja sagedus.

Ettepanek hõlmab järelevalve- ja hindamiskohustusi. Erieesmärkide saavutamist jälgitakse ettepanekus toodud näitajate põhjal korrapäraselt kord aastas.

Peale selle esitab komisjon hiljemalt 2025. aasta keskpaigaks programmi eesmärkide saavutamist, vahendite kasutamise tõhusust ja programmi Euroopa lisaväärtust käitleva vahehindamise aruande. Pärast programmi lõppu esitatakse järelhindamise aruanne programmi pikemaajaliste mõjude ja mõju jätkusuutlikkuse kohta.

2.2. Haldus- ja kontrollisüsteem

2.2.1. *Eelarve täitmise viisi(de), rahastamise rakendamise mehhanismi(de), maksete tegemise korra ja kavandatava kontrollistrateegia selgitus.*

Eelarve otsese täitmise teel toetab komisjon muid meetmeid, mis aitavad kaasa liidu ühiste poliitikaeesmärkide edendamisele. Õigusprogrammi haldab komisjon otse, sest nii on võimalik programme paremini kohandada vastavalt poliitikavajadustele ja see pakub suuremat paindlikkust prioriteetide kohandamiseks, kui peaks tekkima uusi vajadusi. Lisaks on juhul, kui komisjon täidab eelarvet otse, võimalik luua otsekontakte toetusesaajate/töövõtjatega, kes on otse kaasatud tegevusse, millega aidatakse kaasa liidu poliitika elluviimisele.

Aastateks 2014–2020 loodud õigusprogrammi vahehindamises jõuti järeldusele, et õigusprogrammi on küll võimalik lihtsustada, kuid see on piiratud praeguse haldusraamistikuga. Samas aitavad programmi lihtsustamisele kaasa institutsiooniliste IT-vahendite laiem kasutamine toetuste haldamisel ja ühikuhindade laiem kasutuselevõtt programmi haldamises.

2.2.2. *Teave tuvastatud ohtude ja nende vähendamiseks kasutusele võetud sisekontrollisüsteemi(de) kohta.*

Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi rahastamistegevusega kaasnevad riskid on peamiselt kahte liiki:

- rahastatav projekt ei ole tuvastatud probleemi lahendamiseks parim valik
- oht, et deklareeritud ja hüvitatud kulud ei ole korrektsed ja seaduslikud.

Mis puudutab seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riski, siis näib järeldustites tuvastatud peamiste põhjuste ja kõige levinumate vealiikide põhjal, et eeskirjade rikkumised on peamiselt seotud puuduliku finantsjuhtimisega toetusesaajate poolt ja selle põhjuseks on peamiselt see, et eeskirjadest ei saada nende keerukuse tõttu hästi aru, eelkõige selles osas, mis puudutab kulude rahastamiskõlblikkust.

Seepärast on riskid seotud peamiselt

- väljavalitud projektide ja seejärel nende tehnilise rakendamise kvaliteedi tagamisega;
- eraldatud vahendite ebatõhusa või mittemajandusliku kasutamisega nii toetuste (tegelike rahastamiskõlblike kulude hüvitamise keerukus) kui ka hangete puhul (konkureerida võib vaid piiratud arvul ettevõtjaid, kellel on nõutavad erialateadmised ning see ei paku piisavat võimalust võrrelda hinnapakkumisi);
- pettusega.

Jääkvigade määr oli 2017. aastal (toetuste puhul) hinnanguliselt 2,63%.

Enamik neist riskidest väheneb eeldatavasti tänu järgmistele meetmetele:

- konkursikutsed kavandatakse paremini,
- toetusesaajatele koostatakse paremad juhised ja ettepanekud suunatakse paremini,
- uue finantsmääruse kohaselt suurendatakse lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist,
- ettepanekute ja toetuste haldamiseks kasutatakse institutsioonide süsteeme;
- pettusevastases strateegias nähakse ette meetmed.

Sisekontrollisüsteemi kirjeldus

Tulevase programmi jaoks kavandatud kontrollisüsteem on praeguse kontrollisüsteemi jätk.

Riskide ärahoidmiseks ja veamäära vähendamiseks põhineb kontrollistrateegia uuel finantsmäärusel ja ühissätete määrusel. Uues finantsmääruses ja õigusprogrammi eelnõu projektis tuleks laiendada lihtsustatud vormis toetuste kasutamist, nt ühekordseid makseid, kindlamääralist rahastamist ja ühikuhindu.

Kontrollistrateegia koosneb eri osadest:

- programmitöö, ettepanekute hindamine ja väljavalimine, et tagada, et rahastatakse vaid parimaid ettepanekuid;
- toetuslepingute sõlmimine ja jälgimine. Kõiki tehinguid ja menetlusi kontrollivad eelnevalt õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi programmi- ja finantsjuhtimise üksus ning asjaomase poliitikavaldkonna eest vastutavad üksused. Finantskontrolli viib läbi programmi- ja finantsjuhtimise üksus. Toetuste puhul kontrollitakse põhjalikult kuludeklaratsioone ning palutakse vajaduse korral esitada täiendavaid dokumente, tuginedes riskihinnangule;
- järelauditite läbiviimine tagatakse rände ja siseasjade peadirektoraadiga sõlmitud teenustaseme kokkulepe alusel: järelkontrollisektor kohaldab nn avastamisstrateegiat, mille eesmärk on avastada võimalikult palju kõrvalekaldeid eesmärgiga nõuda tagasi alusetud maksed. Selle strateegia põhjal auditeeritakse projektide valim, mis peaaegu täielikult valitakse riskianalüüsi põhjal.

Järeldustades tuleks kasutada ka kolmanda isiku auditeid ja jagada kättesaadavat teavet (uue finantsmääruse artiklid 127 ja 128), et veelgi vähendada halduskoormust ja suurendada kulutõhusust.

Tänu nende kontrollistrateegia eri elementidele võib eeldada, et veamäär jääb allapoole 2% olulisuse piirmäära.

Kontrollikulud moodustavad ligikaudu 4,49 % õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi tehtud maksetest. See peaks püsima stabiilsena või veidi vähenema, kui lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist laiendatakse järgmisel programmitöö perioodil.

2.3. Pettuse ja eeskirjade eiramise ärahoidmise meetmed

Täpsustage rakendatavad või kavandatud ennetus- ja kaitsemeetmed, nt pettusevastase võitluse strateegias esitatud meetmed.

Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat kiitis pettusevastase strateegia heaks 2018. aasta aprillis. Peadirektoraat jätkab oma pettusevastase strateegia kohaldamist kooskõlas komisjoni pettusevastase võitluse strateegiaga (CAFS), et tagada muu hulgas oma pettusevastaste sisemeetmete täielik kooskõla CAFSiga ning see, et pettusteriski juhtimine on suunatud pettusteriski valdkondade kindlakstegemisele ja sobivate lahenduste leidmisele.

3. ETTEPANEKU/ALGATUSE HINNANGULINE FINANTSMÕJU

3.1. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid ja kulude eelarveread, millele mõju avaldub

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Eelarverida	Assigneeringute liik	Rahaline osalus			
	Nr Rubriik 2: Ühtekuuluvus ja väärtused 07.06 Õigus, õigused ja väärtused	Liigendatud/liigendamata ²⁵	EFTA riigid ²⁶	Kandidaatriigid*	Kolmandad riigid	Finantsmääruse artikli [21 lõike 2 punkti b] tähenduses
	Õigusprogramm 07.01.05.01 [...]	Liigendamata	JAH	JAH	JAH	EI
	Õigusprogramm 07.06.01.01 07.06.01.02 07.06.01.03 [...]	Liigendatud	JAH	JAH	JAH	EI

*Kandidaatriigid ja vajaduse korral Lääne-Balkani potentsiaalsed kandidaatriigid.

²⁵ Liigendatud = liigendatud assigneeringud / liigendamata = liigendamata assigneeringud.
²⁶ EFTA: Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon.

3.2. Hinnanguline mõju kuludele

3.2.1. Üldine hinnanguline mõju kuludele

miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik			<2>									
			07.06.01 Rubriik 2: Ühtekuuluvus ja väärtused									
			07.06 Õigus, õigused ja väärtused									
			Õigusprogramm									
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Pärast 2027. aastat	KOKKU	
Tegevusassigneeringud (punktis 3.1 loetletud eelarveridade kaupa)	Kulukohustused	(1)	42,596	42,580	42,555	42,522	42,481	42,432	42,134		297,300	
	Maksed	(2)	4,880	20,234	27,250	29,742	31,131	31,698	31,648	120,717	297,300	
Programmi vahenditest rahastatavad haldusassigneeringud*	Kulukohustused = maksed	(3)	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100		7,700	
Programmi vahendite assigneeringud KOKKU	Kulukohustused	=1+3	43,696	43,680	43,655	43,622	43,581	43,532	43,234		305,000	
	Maksed	=2+3	5,980	21,334	28,350	30,842	32,231	32,798	32,748	120,717	305,000	

Assigneeringud on mõeldud määruse I lisas loetletud meetmete rahastamiseks. Ülaltoodud summad jaotatakse kolme eesmärgi vahel orienteeruvalt järgmiselt: õiguslane koostöö 30%, õiguslane koolitus 35% ning õiguskaitse kättesaadavus 35%. Need protsendimäärad on soovituslikud, et säilitada paindlikkus.

* Tehniline ja/või haldusabi ning ELi programmide ja/või meetmete rakendamiseks antava toetusega seotud kulud (endised BA read), otsene teadustegevus, kaudne teadustegevus.

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	7	„Halduskulud“
--	---	---------------

--	--	--

miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Pärast 2027. aastat</i>	KOKKU
Inimressursid		18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349		128,443
Muud halduskulud		0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700		4,900
Mitmeaastase RUBRIIGI 7 assigneeringud KOKKU	finantsraamistiku (Kulukohustuste kogusumma maksete kogusumma) =	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049		133,343

miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Pärast 2027. aastat</i>	KOKKU
Mitmeaastase RUBRIIKIDE assigneeringud KOKKU	finantsraamistiku Kulukohustused	62,745	62,729	62,704	62,704	62,630	62,581	62,283		438,343
	Maksed	25,029	40,383	47,399	49,891	51,280	51,847	51,797	120,717	438,343

3.2.2. Hinnanguline mõju tegevusassigneeringutele

☐ Ettepanek/algatus ei hõlma haldusassigneeringute kasutamist

☒ Ettepanek/algatus hõlmab haldusassigneeringute kasutamist, mis toimub järgmiselt:

miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

Aasta	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	KOKKU
-------	------	------	------	------	------	------	------	-------

Mitmeaastase finantsraamistiku RUBRIIK 7								
Inimressursid	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	128,443
Muud halduskulud	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	4,900
Mitmeaastase finantsraamistiku RUBRIIK 7 kokku	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	133,343

Mitmeaastase finantsraamistiku RUBRIIGIST 7 välja jäävad kulud²⁷								
Inimressursid								
Muud halduskulud	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700
Mitmeaastase finantsraamistiku RUBRIIGIST 7 välja jäävad kulud kokku	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700

²⁷ Tehniline ja/või haldusabi ning ELi programmide ja/või meetmete rakendamiseks antava toetusega seotud kulud (endised BA read), otsene teadustegevus, kaudne teadustegevus.

KOKKU	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	141,043
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

Personali ja muude halduskuludega seotud assigneeringute vajadused kaetakse juba meedet haldava peadirektoraadi assigneeringutega ja/või assigneeringute ümberpaigutamise teel peadirektoraadi sees. Vajaduse korral võidakse personali täiendada iga-aastase vahendite eraldamise menetluse käigus, arvestades olemasolevate eelarvepiirangutega.

3.2.2.1. Hinnanguline personalivajadus

☐ Ettepanek/algatus ei hõlma personali kasutamist.

☒ Ettepanek/algatus hõlmab personali kasutamist, mis toimub järgmiselt:

Hinnanguline täistööajale taandatud töötajate arv

Aasta		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Ametikohtade loeteluga ette nähtud ametikohad (ametnikud ja ajutised töötajad)								
Komisjoni peakorteris ja esindustes		115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5
Delegatsioonides								
Teadustegevus								
Kosseisuväline personal (täistööajale taandatud töötajad) ²⁸								
Rubriik 7								
Rahastatakse mitmeaastase finantsraamistikuga RUBRIIGIST 7	- peakorteris	24	24	24	24	24	24	24
	- delegatsioonides							
Rahastatakse programmi vahenditest ²⁹	- peakorteris							
	- delegatsioonides							
Teadustegevus								
Muu (täpsustage)								
KOKKU		139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5

Personalivajadused kaetakse juba meedet haldavate peadirektoraadi töötajatega ja/või töötajate ümberpaigutamise teel peadirektoraadi sees. Vajaduse korral võidakse personali täiendada iga-aastase vahendite eraldamise menetluse käigus, arvestades olemasolevate eelarvepiirangutega.

Ülesannete kirjeldus:

Ametnikud ja ajutised töötajad	<u>Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat: kõik õigus- ja tarbijaõiguste peadirektoraadi täistööajale taandatud töötajad on arvatud ühte kolmest praegusest programmist.</u>
--------------------------------	---

²⁸ Lepingulised töötajad, kohalikud töötajad, riikide lähetatud eksperdid, renditööjõud, noored spetsialistid delegatsioonides.

²⁹ Tegevusassigneeringutest rahastatavate kosseisuväliste töötajate ülempiiri arvestades (endised BA read).

	<u>õigusprogrammi täistööajale taandatud töötajad: 40% programmi- ja finantsjuhtimise üksusest JUST.04, 40% muudest horisontaalsetest üksustest ja täistööajale taandatud töötajad õigusprogrammiga seotud poliitikaüksustest (eelkõige järgmistest üksustest: A1, B1, B2, B4, C1)</u> <u>Konkurentsipoliitika peadirektoraat: 0,5 AD, 1 AST</u>
Koosseisuvälised töötajad	<u>Õigusprogrammiga seotud täistööajale taandatud töötajad</u> <u>Konkurentsipoliitika peadirektoraat: 1 lepinguline töötaja</u>

3.2.3. Kolmandate isikute rahaline osalus

Ettepanek/algatus:

- ☐ ei hõlma kolmandate isikute poolset kaasrahastamist
- ☐ hõlmab kaasrahastamist, mille hinnanguline summa on järgmine:

Assigneeringud miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

Aasta	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	KOKKU
Täpsustage kaasrahastav asutus								
Kaasrahastatavad assigneeringud KOKKU								

3.3. Hinnanguline mõju tuludele

- ☐ Ettepanekul/algatusel puudub finantsmõju tuludele
- ☐ Ettepanekul/algatusel on järgmine finantsmõju:
 - ☐ omavahenditele
 - ☐ muudele tuludele

palun märkige, kas see on kulude eelarveridasid mõjutav sihtotstarbeline tulu ☐
miljonites eurodes (kolm kohta pärast koma)

Tulude eelarverida:	Ettepaneku/algatuse mõju ³⁰						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikkel							

³⁰

Traditsiooniliste omavahendite (tollimaksud ja suhkrumaksud) korral peab märgitud olema netosumma, st brutosumma pärast 20 % sissenõudmiskulude mahaarvamist.