

# EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

---

*Istungidokument*

24.11.2006

B6-0625/2006

## RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

suuliselt vastatava küsimuse B6-0428/2006 alusel

vastavalt kodukorra artikli 108 lõikele 5

Esitaja(d): Jean-Marie Cavada

kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni nimel

Edusammud ELis vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel (ELi lepingu artiklid 2 ja 39)

**Euroopa Parlamendi resolutsioon edusammude kohta ELis vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel (ELi lepingu artiklid 2 ja 39)**

*Euroopa Parlament,*

- võttes arvesse ELi lepingu artiklit 2, millega määratakse Euroopa Liidu eesmärgiks arenda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks;
  - võttes arvesse ELi lepingu artiklit 39, mis teeb Euroopa Parlamendile ülesandeks pidada iga-aastast mõttevahetust nimetatud valdkonnas saavutatud edusammude üle;
  - võttes arvesse 27. septembril 2006 toimunud arutelul nõukogu esitatud vastuseid suuliselt vastatavale küsimusele (B6-0428/2006) ning komisjoni teatiste esitamist Haagi programmi rakendamise ja tulevikuperspektiivide kohta;
  - võttes arvesse 2. ja 3. oktoobri 2006. aasta parlamentaarsel kohtumisel toimunud arutelusid, mis korraldati ühiselt Soome Parlamendiga;
  - võttes arvesse kodukorra artikli 108 lõiget 5,
- A. arvestades, et üha enam globaliseerunud maailmas, kus valitsevad pidevad kriisiolukorrad ja pinged, majanduslik ebavõrdsus ja rändevoogude jätkuv suurenemine, ideoloogilised ja kultuurilised erimeelsused, mis puudutavad järjest suuremat arvu inimesi, ning teadmata ulatusega terrorioht, suureneb Euroopa kodanike nõue saada Euroopa Liidus osa suuremast vabadusest, turvalisusest ja õigusest;
- B. arvestades, et seitse aastat pärast Tampere järeldusi ei ole Euroopa Liidul sidusat sisserändepoliitikat ja eelkõige on puudu seaduslikust sisserändepoliitikast;
- C. võttes arvesse, et
- nimetatud välise surve tegureid ei olnud Euroopa Ülemkogul võimalik 1999. aastal esimese Tampere programmi vastuvõtmisel arvesse võtta ja et alates Haagi programmi määratlemisest 2004. aasta novembris ei ole nendega piisavalt arvestatud;
  - nimetatud välise surve tegurid on iga liikmesriigi tasandil juba kontrollimatud ja neid on isegi Euroopa Liidul raske kontrollida, kui liit ei taga kiiresti oma eesmärkidele vastavaid vahendeid ja ei võta seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala käsitleva poliitikaga usutava vahendaja kohustust teiste rahvusvaheliste organisatsioonide suhtes, nagu ÜRO <sup>(1)</sup> või piirkondlikul tasandil Aafrika Liit seoses migratsiooni- ja arengupoliitikaga või Euroopas struktureerituma koostööta Euroopa Nõukogu ja selle organitega, mis vastutavad õigusriigi põhimõtete edendamise ja

---

<sup>1</sup> Eriti Julgeolekunõukogu ja selle komiteed, mis vastutavad terrorismivastase võitluse eest, põhiõiguste nõukogu ja eriametid, mis võivad erineval moel mõjutada ELi meetmeid seoses vabaduse, turvalisuse ja õigusega.

põhiõiguste kaitsmise eest (<sup>1</sup>);

- D. tuletades meelde, et ühenduse ühtse õigustiku puudumise ja liikmesriikide seisukohtade lahknevuse korral ei ole ELil võimalik vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala käsitlevates valdkondades kolmandate riikide, sealhulgas oma liitlaste, nagu Ameerika Ühendriigid, seisukohti tõsiselt mõjutada ning et see võib avaldada mõju ELi usaldusväärsusele ja lisaks sundida ELi järgima kolmandate riikide poliitika- ja strateegiaalaseid algatusi;
- E. arvestades, et see strateegiline nõrkus ELi tasandil ei tulene üksnes asjaolust, et nimetatud poliitika viidi ELi tasandile alles hiljuti (<sup>2</sup>), vaid pigem sellest, et üleviimine toimus Maastrichti ja Amsterdamiga lepingutega liikmesriikide tugevate reservatsioonidega ning et üleminek õigusloome tavamenetlusele, mis pidi toimuma juba 1993. aastal, leidis aset piiratud eduga alles aastatel 1999, 2001 ja 2004 ning lõpuks 2005. aastal EÜ asutamislepingu artiklis 67 sätestatud üleminekumeetmete (osalise) kasutuselevõtuga Haagi plaaniga;
- F. tuletades meelde, et õiguslike aluste rohkus üheainsa poliitikaeesmärgi saavutamiseks, konfliktide ja õiguskaitsevahendite rohkus, et määratleda institutsioonide volituste ulatust, ühehäälsuse nõue ning eelkõige tõelise demokraatliku ja kohtuliku kontrolli puudumine muudavad tänagi veel kolmanda samba poliitika praeguse olukorra väga ebakindlaks ELi põhimõtete austamise suhtes, millele EL on rajatud (ELi lepingu artikkel 6);
- G. hoiatab riskide eest arendada väljaspool Euroopa lepinguid teemasid, mille osas on ELi institutsioonid juba ettepanekuid esitanud; soovib käivitada avatud arutelu, mis rajaneb ELi institutsioonide vahelisele õiglasele koostööle ja õiglasele koostööle liikmesriikide parlamentidega selles osas, mis puudutab Prümi lepingu lisamist ühenduse lepingusse, et võimaldada Euroopa Parlamendil demokraatliku kontrolli teostamist;
- H. võttes arvesse asjaolu, et liikmesriigid on demokraatlikult, kohtulikult ja isegi funktsionaalsuselt puudulikust olukorrast teadlikud esimestena ning et põhiseaduse lepingu allkirjastamisega peavad nad alates 2006. aasta novembrist muutma kohustuslikuks selle, mis oli Maastrichti lepingus üksnes nõukogu õigus;
- I. on veendunud, et EÜ asutamislepingu artiklis 67 ja ELi lepingu artiklis 42 sätestatud üleminekuklauslite kasutuselevõtt on kooskõlas praeguse põhiseadusliku olukorraga ja vastavuses tulevase põhiseadusliku olukorraga ning seetõttu peaks nõukogu need kasutusele võtma ka Viini konventsiooni artikli 18 raames, mis kohustab osalisi tegema lojaalselt koostööd, et luua soodsaimad tingimused tulevaseks ratifitseerimiseks;
- J. toetades komisjoni ettepanekut võtta 2007. aasta jooksul kasutusele EÜ asutamislepingu artiklis 67 (kõrvaldades piirangud kohtu pädevusele EÜ asutamislepingu IV jaotise teemade suhtes) ja ELi lepingu artiklis 42 sätestatud üleminekuklauslid vastavalt Euroopa Parlamendi juba 14.10.04 Euroopa Ülemkogule esitatud soovitudele(<sup>3</sup>);

<sup>1</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus, Euroopa Nõukogu peasekretär, volinik inimõiguste küsimuses.

<sup>2</sup> Kuigi esimesed püüdlused rajada Euroopa õigusruum pärinevad juba 1975. aastast, mil Euroopas toimus esimene terrorirünnakute laine.

<sup>3</sup> Euroopa Ülemkogule ja nõukogule esitatud soovitusel lähtuda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala

- K. tuletades meelde, et üleminekuklauslite kasutuselevõtt jätab nõukogule võimaluse otsustada oma hääletamise tingimuste üle ja seoses sellega võib leida mitmeid lahendusi, et säilitada teatud juhtudel ja/või kindlateks ajavahemikeks üksmeel eeldusel, et kõigis küsimustes, mis käsitlevad Euroopa kodanike õigusi, rakendatakse igal juhul Euroopa Parlamendiga kaasotsustamist, kusjuures Euroopa Parlament ei tohi olla vähem otsustav kui kõige väiksem liikmesriik;
- L. arvestades, et olemasolevate asutamislepingute alusel kasutusele võetud üleminekumeetmed on nüüdsest kooskõlas põhiseaduse lepingus sätestatud raamistikuga ja ei pea ületama põhiseaduse lepingus sätestatud (näiteks rändepoliitika kvootide küsimuses);
- M. arvestades, et on samuti hädavajalik määratlada üleminekuklauslite suunad, ja kui uusi eesmärgi ei ole võimalik olemasolevatesse asutamislepingutesse lisada, tuleb ette näha kahe järgmise aasta jooksul Euroopa Liidu õigustiku konsolideerimine/lihtsustamine vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas, mis on loodud liikmesriikide vahelise koostöö käigus, eelkõige Maastrichti lepingust alates; nimetatud konsolideerimine ja lihtsustamine on suunatud mitmete ebakõlade kõrvaldamiseks ning võimaluse piires tõhustatud koostöö õigustiku (vt Schengen) laiendamiseks,
- N. arvestades suurt nõudlust olemasolevates lepingutes juba leiduva praktilise koostöö parandamiseks nii kodanike, teostajate kui nõukogu poolt, kus kuni viimase ajani puudus kokkulepe kõnealuse koostöö tõeliseks edendamiseks;
- O. arvestades, et uusi liikmesriike, mis vastavad Schengeni kriteeriumidele ja millel on võimalik süsteemi siseneda, ei tohi märkimisväärsede viivituste pärast SIS II (teise põlvkonna Schengeni infosüsteem) rakendamisel ebaõiglaselt karistada;
- P. arvestades, et Euroopa Parlament on näidanud kokkuleppe kindlustamisega esimesel lugemisel kolme õigusloomealase dokumendi osas, mis moodustavad SIS II õigusliku alusega seotud paketi, olulist kiirust ja märkimisväärset kompromissivaimu;
1. palub komisjonil esitada nõukogule 2007. aastal otsuse projekti, rakendades ELi lepingu artiklit 42 ning viies kriminaalasjadega seotud politseikoostöö (sealhulgas EUROPOL) ja õiguslase koostöö (sealhulgas EUROJUST) sätted üle ühenduse raamistikku (EÜ asutamislepingu IV jaotis);

---

tuleviku määratlemisel kolmest üldnõudest: a) tugevdada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala õiguspärasust: otsustades kooskõlas põhiseaduse ja Nice'i lepingu rakendamiseks juba sõlmitud kokkulepete vaimus minna üle kaasotsustamismenetlusele Euroopa Parlamendiga, võtta kasutusele kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus ning laiendada Euroopa Kohtu kontrolli vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud valdkondades, eelkõige sisse- ja välisriikide puudutavate meetmete (EÜ asutamislepingu artikkel 67) ning terrorismi- ja rahvusvahelise kuritegevuse vastase võitlusega seotud meetmete osas (ELi lepingu artikkel 42);

2. palub nõukogul:

- kooskõlas Euroopa Parlamendi arvamusega võtta kiiresti vastu otsuse projekt, mis põhineb EÜ asutamislepingu artikli 67 lõikel 2 seoses Euroopa Kohtu pädevuse piiramise kaotamisega EÜ asutamislepingu IV jaotise raames ning teha kõik selleks, et kiirendada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud küsimustes eelotsusemenetlusi;
- näha ette Euroopa Parlamendiga kaasotsustamise laiendamine ja nõukogu kvalifitseeritud häälteenamus kõikidel juhtudel, kui see on võimalik vastavalt kehtivatele asutamislepingutele, näiteks seadusliku sisserände või kolmandate riikide kodanike integratsiooni küsimustes, nagu nähti ette 2004. aastal Madalmaade eesistujariigiks oleku ajal;

3. palub Euroopa Ülemkogul anda nõukogule ja komisjonile järgmised suunised:

- a) kujundada ümber Euroopa õigusaktid vastavalt põhinõudele tagada põhiõiguste kaitse kõrge tase Euroopa Liidus ja kui tegemist on isikute õigustega, ei tohi piirduda üksnes piiriüleste küsimustega. Seoses sellega peaks Euroopa Parlamendil olema võimalik tulevase põhiõiguste ameti asjatundlikkusest ja toetusest kasu saada;
- b) tugevdada ELi aluspõhimõtete kaitset (ELi lepingu artikkel 6) ning ELi lepingu artiklis 7 sätestatud hoiatus- ja karistuse mehhanisme. Euroopa kohtute ja põhiseaduskohtute pädevus ning Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi tasandil algatatud uurimised on piisavad tõestamaks, et liikmesriigid ja Euroopa Liidu institutsioonid peavad pidevalt nimetatud põhimõtteid austama ning nad peaksid õigusemõistmise ja politseikoostöö kvaliteedi parandamiseks seadma endale avalikud võrdluskriteeriumid; seoses sellega peaks ELi lepingu artikli 7 lõikes 1 sätestatud hoiatusmenetluse kasutuselevõtt kuuluma vastastikuse abi tavameetmete hulka, mis on vajalikud ELi lepingu artiklis 6 sätestatud põhimõtete kõrgetasemelise kaitse tagamiseks;
- c) vastata praktilise koostöö tõhusa parandamise nõudele, tugevdades ja ühtlustades Eurojusti ning selle riiklike liikmete olemasolevaid volitusi, eelkõige andes tegelikud volitused koordineerida uurimisi ja kohtulikku menetlust, volituse algatada kohtulikku menetlust ja aidata kaasa pädevuste konflikti lahendamisele, ning andes Europolile volituse organiseerida ja koordineerida uurimisi ja operatiivtegevust ühiste uurimisrühmade raames koos liikmesriikide pädevate asutustega; liikmesriikide parlamendid ja Euroopa Parlament peaksid igal aastal arutama kõnealuse tegevuse edusamme ja probleeme ning kontrollima, kas õigusakte oleks vaja siseriiklikul või Euroopa tasandil kohandada;
- d) tagada, et Euroopa õigusaktide kaudu ei loodaks politseiriiki ning et riigi ametivõimude sekkumine isikuvabaduste kasutamisse oleks rangelt piiritletud ja allutatud regulaarsele ülevaatamisele Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide kaasabil;
- e) ületada praegust puudujääki salajaste andmete käsitlemisel, kui need on ELi valduses; seetõttu näha ette määruse 1049/01 artikli 9 muutmine ja Euroopa Parlamendis komitee loomine, mis teostab salajase tegevuse üle järelevalvet;

- f) edendada nõukogu soovitude vastuvõtmisega liikmesriikides Euroopa Nõukogu peasekretäri põhimõtete/soovitude rakendamist Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 52 kohaldamisel seoses salateenistuse parlamentaarse kontrolliga (vt eelkõige LKA lendude dokumentide uurimise eest vastutava parlamendikomisjoni tulevase soovitusi);
4. palub nõukogul esitada võimalikult kiiresti Euroopa Parlamendile suunise, mida ta hetkel kavandab kriminaalasjadega seotud politsei ja õigusalse koostöö raames käsitletavate isikuandmete kaitset käsitleva raamotsuse projekti küsimuses; hoiatab nimetatud ettepaneku aine ammendamise eest ja meenutab nõukogu antud kohustusi seoses Euroopa Parlamendi poliitilise osalusega raamotsuse vastuvõtmisel;
5. kutsub liikmesriikide parlamente üles kontrollima nii kiiresti kui võimalik nõukogu kavandatavate uute sätete mõju siseriiklikul tasandil seoses andmekaitsega ning julgeoleku eesmärgil kasutatud andmebaaside kättesaadavuse ja vastastikuse ühendatuse põhimõtte ellurakendamisega; annab teada, et kavatseb võtta nimetatud kontrollimise tulemusi arvesse oma arvamuses, mille ta nõukogule kõnealustel teemadel esitab;
6. nõuab tungivalt, et komisjon avaldaks igal aastal raporti põhiõiguste eest vastutavate volinike rühma tegevuse kohta; nõuab samuti tungivalt, et komisjon esitaks niipea kui võimalik ülevaate ülalmainitud rühma tegevusest ja vastuvõetud otsustest viimase kahe ja poole aasta jooksul;
7. peab oluliseks, et tundlike poliitikavaldkondade puhul, nagu põhiõigustega, sisserändega ja turvalisuse suurendamisega seotud poliitikavaldkonnad, ei ole ELi institutsioonide eesmärk liikmesriike asendada, vaid nende tegevust täiendada. Lisaks tuleks tagada, et kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalse koostöö ühenduse pädevusse viimisega kaasneks kontrollimise õigus:
- a) seoses liikmesriikide seadusandliku algatuse praeguse õigusega (nõukogu võiks võtta kohustuse paluda komisjonil EÜ asutamislepingu artikli 208 alusel esitada seadusandlikke ettepanekuid valdkondades, millele on osutanud neljandik liikmesriike);
- b) ja et võimaldada liikmesriikide parlamentidel võtta seisukoht ettepanekute kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala küsimuses. Praegu on tähtaeg kuus nädalat, enne kui nõukogu otsustab esitatud ettepaneku üle. Euroopa Parlament võib võtta kohustuse mitte jõuda esimesel lugemisel nõukoguga kokkuleppeni enne kuue nädala möödumist;
8. tuletab meelde vajadust tagada teatud ühtsus õigusloomealaste volituste osas ELi tasandil, millega nähakse ette, et näiteks õigusaktid sisserände valdkonnas ei piirduks üksnes ebaseadusliku sisserändega, vaid hõlmaks ka seaduslikku sisserännet;
9. USAga sõlmitud reisijate registrite vahelepingu osas väljendab sügavat muret lepingut tõlgendava USA kirja pärast, mis näitab, et USA ametivõimude tõlgendus jääb väljapoole lepingu sisu, eelkõige selles osas, mis puudutab lepingu eesmärki, USA agentuuride ja organite juurdepääsu reisijate registritele ja andmeväljade arvu, millest võib päringuid teha;
10. nõuab tungivalt, et nõukogu võtaks viivitamata vastu raamotsuse projekti teatavate

protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetlustes kõikjal Euroopa Liidus (KOM(2004)0328), võttes nõuetekohaselt arvesse Euroopa Parlamendi 12. aprilli 2005. aasta arvamust (T6-0091/2005);

11. kordab vajadust, mis määratleti Tampere 1999. aastal:

- laiendada vastastikuse tunnustamise põhimõtet, et teha sellest ELi õigusaktide tähtsaim põhimõte;
- jätkata õiguskaitse kättesaadavuse tugevdamist nagu on sätestatud tsiviilasjade vahendusmenetluste, väikenõuete ja maksmise kohta tehtud ettekirjutuste alastes ettepanekutes;
- näha ette õigusaktide ühtlustamise meetmed üksnes pärast põhiõigustega seotud mõju hindamist, kaasates seejuures liikmesriikide parlamente;

12. kinnitab vajadust säilitada isegi kolmanda samba ühenduse pädevusse viimisel ja piiramata komisjoni õigusi, liikmesriikide õigust üksteist abistada ja teostada vastastikust järelevalvet, nagu see juba toimib Schengeni koostöö ja terrorismivastase võitluse puhul;

13. toetab komisjoni hiljutist teatist, mille eesmärk on kehtestada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitika hindamissüsteem ja tuletab meelde, et

- a) hindamist peaks käsitlema iga-aastases teatistes Euroopa Parlamendile, et parlamendil oleks võimalik kooskõlas asutamislepingutega seda arutada, kaasates arutellu liikmesriikide parlamendid;
- b) hindamine peaks rohkem kaasama kodanikuühiskonna ja akadeemiliste ringkondade esindajaid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud poliitika ja meetmete mõju hindamisse;

14. on lõpuks seisukohal, et ka parimad eesmärgid jäävad vaid kavatsusteks, kui neid ei toetata piisavate inimressursside ja rahaliste vahenditega:

- a) rakendades ELi tasandil solidaarsuse ja lojaalse koostöö põhimõtte, sealhulgas finantskoostöö liikmesriikide vahel;
- b) kohandades Euroopa ametite volitusi (Europol, Eurojust, Frontex, Olaf, CEPOL jt), et võimaldada neil rakendada liikmesriikide poolt ELi tasandil määratletud strateegilised prioriteedid;
- c) võimaldades ennetada ja tegeleda rahvusvahelise ulatusega mittesõjaliste kriisiolukordadega. Selles valdkonnas eksisteerib juba teatud asjatundlikkus komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi tasandil, et rakendada võimalikult kiiresti inimressursside, tehniliste ja rahaliste vahendite ühiskasutust;

15. kutsub komisjoni üles kiirendama teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi rakendamise protsessi, hoidma Euroopa Parlamenti protsessi edenemisega kursis ja esitama põhjendusi seoses juba toimunud viivituste ja tulevikus esineda võivate mis tahes edaspidiste viivitustega;

16. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon Euroopa Ülemkogule, nõukogule, komisjonile ning liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele.