



*Õiguskomisjon  
Esimees*

5.3.2012

Hr Juan Fernando López Aguilar  
Esimees  
Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon  
BRÜSSEL

**Teema:** Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2004/904/EÜ (COM(2009)0456 – C7-0123/2009 – 2009/0127 (COD)) – arvamused õigusliku aluse kohta

Austatud härra esimees

Palusite 28. veebruari 2012. aasta kirjas õiguskomisjonilt vastavalt kodukorra artiklile 37 arvamust selle kohta, kas ELi toimimise lepingu artikli 80 kui õigusliku aluse väljajätmine on sobiv ettepaneku puhul võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse Euroopa Pagulasfond.

Komisjon esitas ettepaneku Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkti b alusel. Parlament võttis oma esimese lugemise seisukoha vastu 18. mail 2010. aastal. Parlamendi esimese lugemise seisukohas nimetatakse õigusliku alusena ELi toimimise lepingu artikleid 78 ja 80. Nõukogu peab praegu parlamendiga oma esimese lugemise seisukoha eelläbirääkimisi. Nõukogu volitustes viidatakse õigusliku alusena ainult ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 punktile g ja mitte artiklile 80.

## **Taust**

### **I. Ettepanek**

Ettepaneku eesmärk on muuta Euroopa Pagulasfondi loomist käsitlevat otsust seoses ELi ühise ümberasustamisprogrammi loomisega. Seletuskirjas ja juuresolevas teatises<sup>1</sup> selgitab komisjon, et ELi ühise ümberasustamisprogrammi loomist alustati vastusena nõukogu palvele luua selline programm praeguste puuduste kõrvaldamiseks. Programmi idee on suurendada ümberasustamise valdkonnas pagulastele kaitse pakkumiseks tehtavate liidu jõupingutuste mõju ja maksimeerida kõige enam ümberasustamist vajavate isikute senisest parema hõlmatuse kaudu ümberasustamise strateegilist mõju ning määrata liidu tasandil korrapäraselt kindlaks ühised prioriteedid ümberasustamise valdkonnas.

Täpsemalt määratakse muudetud otsuses – nagu nõukogu ja parlament on sisuliselt kokku leppinud – kindlaks ümberasustamise prioriteedid, sealhulgas iga-aastased ELi ühised ümberasustamise prioriteedid (need on loetletud lisas 2013. aasta kohta, mis on viimane aasta, mille kohta see otsus kehtib). Liikmesriigid saavad täiendavat rahalist abi iga nende prioriteetide kohaselt vastu võetud isiku kohta. Liikmesriigid esitavad komisjonile kõnealuste prioriteetide kohaselt järgmise kalendriaasta jooksul vastu võetavate isikute hinnangulise arvu.

### **II. Kõnealused õiguslikud alused**

#### 1. Komisjoni ettepaneku õiguslik alus

Komisjoni ettepaneku aluseks on EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkt b, mis on sõnastatud järgmiselt:

*„Artikkel 63*

*Vastavalt artiklis 67 osutatud menetlusele võtab nõukogu viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist:*

*[...]*

*2. pagulasi ja ümberasustatud isikuid käsitlevad meetmed järgmistes valdkondades:*

*[...]*

*(b) liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamine pagulaste ja ümberasustatud isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel;”*

Komisjon põhjendab seda õiguslikku alust seletuskirjas järgmiselt: „*Ettepanek põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punktil b, mis on muudetava akti õiguslik alus.*”

---

<sup>1</sup> Komisjoni 2. septembri 2009. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise kohta (COM(2009)0447).

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist võttis komisjon vastu oma 2. detsembri 2009. aasta teatise Lissaboni lepingu jõustumise mõju kohta käimasolevatele institutsioonidevahelistele otsustamismenetlustele (COM(2009)0665). Selle teatise IV lisas esitas komisjon esialgse loetelu menetluses olevatest ettepanekutest, mille ta oli esitanud enne Lissaboni lepingu jõustumist, näidates ära Lissaboni lepingu jõustumise mõju kõikidele ettepanekutele. Kõnealuse ettepaneku puhul nimetas komisjon artikleid 78 ja 80 ELi toimimise lepingust tuleneva uue õigusliku alusena.

ELi toimimise lepingu artikkel 78 on sõnastatud järgmiselt:

*„1. Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.*

*2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta, mis hõlmab:*

*(a) kogu liidus kehtivat ühetaolist varjupaigaseisundit kolmandate riikide kodanikele;*

*(b) ühetaolist täiendava kaitse seisundit kolmandate riikide kodanikele, kes Euroopa varjupaika saamata vajavad rahvusvahelist kaitset;*

*(c) ühist ajutise kaitse süsteemi ümberasustatud isikutele nende massilise sissevoolu korral;*

*(d) ühist menetlust ühetaolise varjupaiga või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks;*

*(e) kriteeriume ja mehhanisme, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik on vastutav varjupaiga- või täiendava kaitse taotluse läbivaatamise eest;*

*(f) varjupaiga või täiendava kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimusi käsitlevaid norme;*

*(g) partnerlust ja koostööd kolmandate riikidega, et juhtida varjupaika, täiendavat või ajutist kaitset taotlevate isikute sissevoolu.*

3. Kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.”

ELi toimimise lepingu artiklis 80 on kirjas:

„Käesolevas peatükis sätestatud liidu poliitika kavandamisel ja elluviimisel juhindutakse solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest. Käesoleva peatüki põhjal vastu võetud liidu õigusaktides sisalduvad vajaduse korral asjakohased meetmed nimetatud põhimõtete rakendamiseks.”

Parlamendi esimese lugemise seisukohas<sup>1</sup> viidatakse õigusliku alusena ELi toimimise lepingu artikli 78 lõikele 2 ja artiklile 80.

## 2. Õigusliku aluse muutmise ettepanek

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon palus õiguskomisjoni arvamust artikli 80 kui õigusliku aluse väljajätmise sobivuse kohta. LIBE komisjoni täiendava selgituse kohaselt jõuti läbirääkimistel nõukoguga „positiivse kokkuleppeni, välja arvatud õigusliku aluse küsimuses, mille puhul nõukogu eelistab kahekordse õigusliku aluse (ELi toimimise lepingu artiklid 78 ja 80) asemel artikli 78 lõike 2 punkti g”.

## **III. Analüüs**

Euroopa Kohtu praktikast, mis puudutab õigusliku aluse valikut, nähtuvad teatavad põhimõtted. Esiteks, pidades silmas õigusliku aluse tagajärgi sisulisele pädevusele ja menetlusele, on õige õigusliku aluse valik konstitutsioonilise tähtsusega<sup>2</sup>. Teiseks peab ELi lepingu artikli 13 lõike 2 kohaselt iga institutsioon tegutsema talle aluslepinguga antud volituste piires<sup>3</sup>. Kolmandaks, Euroopa Kohtu praktika kohaselt „peab ühenduse meetme õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige meetme eesmärk ja sisu”<sup>4</sup>. Neljandaks, mis puudutab mitut õiguslikku alust, kui ühenduse õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, s.t peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi seisukoht, mis võeti vastu esimesel lugemisel 18. mail 2010. aastal eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr .../2010/EL, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013, P7\_TA(2010)0160.

<sup>2</sup> Arvamus 2/00, Cartagena protokoll, EKL 2001, lk I-9713, punkt 5; otsus kohtuasjas C-370/07: komisjon vs. nõukogu, punktid 46–49; arvamus 1/08, Teenustekaubanduse üldleping, EKL 2009, lk I-11129, punkt 110.

<sup>3</sup> Otsus kohtuasjas C-403/05: parlament vs. komisjon, EKL 2007, lk I-9045, punkt 49 ja selles viidatud kohtupraktika.

<sup>4</sup> Otsus kohtuasjas C-411/06: komisjon vs. parlament ja nõukogu, EKL 2009, lk I-7585.

<sup>5</sup> Otsus kohtuasjas C-42/97: parlament vs. nõukogu, EKL 1999, lk I-868, punktid 39–40; otsus kohtuasjas C-36/98: Hispaania vs. nõukogu, EKL 2001, lk I-779, punkt 59; otsus kohtuasjas C-211/01: komisjon vs. nõukogu, EKL 2003, lk I-8913, punkt 39.

Teisalt, kui ühel meetmel on mitu üheaegset eesmärki või osa, mis on lahutamatu üksteisega seotud, ilma et üks oleks teisejärguline või teistega võrreldes kaudsem, peab kõnealune meede põhinema neil mitmel asjaomasel aluslepingu sättel<sup>1</sup>.

Kõnealuse otsuse eesmärk on muuta Euroopa Pagulasfondi loomist käsitlevat otsust seoses ELi ühise ümberasustamisprogrammi loomisega, mis juurdelisatud teatises<sup>2</sup> esitatud komisjoni selgituste kohaselt on vahend selleks, „1) et suurendada ELi tegevuse humanitaarmõju, tagades, et EL annab ümberasustamise kaudu pagulaste rahvusvahelisele kaitsele senisest enam ja paremini suunatud toetust, 2) et suurendada ümberasustamise strateegilist kasutamist, tagades, et ümberasustamine integreeritakse nõuetekohaselt ELi üldisesse välis- ja humanitaarpoliitikasse, ning 3) et ühtlustada senisest paremini ELi jõupingutusi ümberasustamise valdkonnas, et selle kaudu tagada hüvede kõige kulutasuvamal viisil jaotamine.”

Muudetud õigusakti, s.t otsuse nr 573/2007/EC<sup>3</sup> alusena on komisjon oma muutmisakti ettepanekus nimetanud EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkti b. Kõnealuse otsuse artikli 2 lõike 1 kohaselt on Euroopa Pagulasfondi üldeesmärk „toetada ja soodustada liikmesriikide jõupingutusi pagulaste ja ümberasustatud isikute vastuvõtmisel ning nende vastuvõtmise tagajärgede kandmisel”. See on kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkti b valimisega õiguslikuks aluseks.

Küsimus on seega selles, millise õigusliku alusega tuleks asendada EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 2 punkt b pärast Lissaboni lepingu jõustumist, ehk täpsemalt, kas piisaks ELi toimimise lepingu artiklist 78 või tuleks lisada ka ELi toimimise lepingu artikkel 80.

Komisjoni teatise COM(2009)665 IV lisas esitatud esialgses loetelus on nimetatud nii artikkel 78 kui ka artikkel 80.

Esiteks tuleb mainida, et antud juhul ei saa õiguslikuks aluseks olla artikkel 78 tervikuna: kui artikli 78 lõikes 1 on sätestatud, et liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, ja artikli 78 lõikes 3 käsitletakse hädaolukordi, siis artikli 78 lõikes 2 sätestatakse, et seadusandliku tavamenetluse kohaselt võetakse vastu terve rida meetmeid. Sobiv säte tundub siin olevat punkt g, sest kõnealune õigusakt käsitleb tõepoolest pagulaste sissevoolu juhtimist ning sellealast partnerlust ja koostööd kolmandate riikidega.

Seega on kõnealuse otsuse jaoks sobiv õiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 punkt g ja edasine analüüs seoses artikliga 80 ei ole vajalik.

---

<sup>1</sup> Otsus kohtuasjas C-165/07: komisjon vs. nõukogu, EKL 1988, lk 5545, punkt 11; otsus kohtuasjas C-178/03: komisjon vs. Euroopa parlament ja nõukogu, EKL 2006, lk I-107, punktid 43–56.

<sup>2</sup> (COM(2009)0447) (vt allmärkust 1), lk 7.

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsus nr 573/2007/EÜ, millega asutatakse üldprogrammi „Solidarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Tagasipöördumisfond aastateks 2008–2013 ja millega tunnustatakse kehtetuks nõukogu otsus 2004/904/EÜ (ELT L 144, 6.6.2007, lk 1).

Õiguskomisjon arutas eespool mainitud küsimust 1. märtsi 2012. aasta koosolekul. Õiguskomisjon otsustas sellel koosolekul 20 poolthäälega ja 2 erapooletuga<sup>1</sup> soovitada, et sobiv õiguslik alus ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse Euroopa Pagulasfond, peaks olema ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 punkt g ja ELi toimimise lepingu artiklit 80 ei peaks lisama.

Lugupidamisega

Klaus-Heiner Lehne

---

<sup>1</sup> Lõpphääletuse ajal olid kohal: Klaus-Heiner Lehne (esimees), Raffaele Baldassarre (aseesimees), Evelyn Regner (aseesimees), Sebastian Valentin Bodu (aseesimees), Françoise Castex (aseesimees), Marielle Gallo, Giuseppe Gargani; Alajos Mészáros, Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Luigi Berlinguer, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Christian Engström, Sajjad Karim, Jiří Maštálka, Jacek Włosowicz, Kurt Lechner, Angelika Niebler, Dagmar Roth-Behrendt, Cristian Silviu Buşoi, Eva Lichtenberger.