

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2008/2063(INI)

30.6.2008

ARVAMUS

Esitaja: kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Saaja: põhiseaduskomisjon

Euroopa Parlamendi uus roll ja uued kohustused Lissaboni lepingu rakendamisel
(2008/2063(INI))

Arvamuse koostaja (*): Johannes Voggenhuber

(*): Menetlus kaasatud komisjonide osalusel – kodukorra artikkel 47

PA_NonLeg

ETTEPANEKUD

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon palub vastutaval põhiseaduskomisjonil lisada oma resolutsiooni ettepanekusse järgmised ettepanekud:

Lissaboni leping: institutsioonidevaheline väljakutse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal

1. Üldiselt ollakse ühel meelel selles, et Lissaboni lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta jõustumine võimaldab Euroopa Liidul moodustada „vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala (VTÕA), kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigustraditsioone ja -süsteeme.” (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 67). Olemata enam, erinevalt Maastrichti lepingust, konkreetsete eesmärkidega piiratud, muutub VTÕA ELi ja selle liikmesriikide vaheliste suhete keskseks elemendiks. Seejuures on nimetatud suhteliselt uuel, riikide põhiseadusliku korra kesksete küsimustega seondual alal kõigil riikliku ja üleeuroopalise tasandi osalejatel eriline huvi säilitada ühist dialoogi.
2. Seda perspektiivi silmas pidades ja kindlustamaks parlamendi valmisolekut kohe uue aluslepingu jõustumise esimesest päevast alates, saab äärmiselt tähtsaks see, et ELi institutsioonid peaksid läbirääkimisi institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimiseks, mis hõlmab:
 - a) ELi uut visiooni ja peamisi eesmärke pärast 2009. aastat;
 - b) uusi koostöömeetodeid liikmesriikide parlamentide kaasamiseks asjaomastesse poliitikatesse;
 - c) meetmeid, mis tuleb vastu võtta, et üleminek kujuneks institutsioonide ja Euroopa kodanike jaoks edukaks.

Järgnevalt tuleks kõigil institutsioonidel kohandada oma sisemist korraldust ja meetodeid institutsioonidevahelise strateegiaga.

ELi uus visioon ja peamised eesmärgid pärast 2009. aastat

3. Euroopa Ülemkogu peaks määratlema VTÕA tuleviku enne 2009. aasta lõppu. Liikmesriigid ise töötavad kõrgetasemelises töörühmas „FUTURE” („TULEVIK”) (Euroopa tulevase sisepoliitika küsimuste kõrgetasemeline konsultatiivrühm) peetavate arutelude käigus välja ideed, mille alusel võiks kujundada järgmist mitmeaastast programmi. Komisjon koostab samuti 2009. aasta kevadeks põhjaliku aruande, mille baasil võiksid toimuda järgnevad arutelud parlamendis ja nõukogus.

Nimetatud tähtaegu silmas pidades võiks parlament samuti koostada enne 2009. aasta kevadet omapoolse hindamisraporti.

Liikmesriikide (Tuleviku töörühma aruanne) ja komisjoni panuse ning omaenda soovitude põhjal on 2009. aasta juunis valitaval parlamendil võimalik pidada uue komisjoni ja Euroopa Ülemkoguga läbirääkimisi VTÕA õigusloomeprogrammi üle.

4. Tulevane VTÕA õigusloomeprogramm peaks edendama kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö meetmeid, võttes arvesse uues aluslepingus sätestatud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtet ja lihtsustades seega piiriülest koostööd liikmesriikide vahel ning olles suunatud tulevase Euroopa kriminaalõiguse väljatöötamisele.
5. Kooskõlas kirjeldatud lähenemisviisiga oleks enam kui tervitatav, kui komisjon võtaks vastu strateegia, millel on järgmised eesmärgid:

a) tugevdada seoseid konkreetsete poliitikate (näiteks diskrimineerimise vältimine, varjupaigataotlejate kaitse, läbipaistvuse suurendamine, andmekaitse, vähemuste õigused, ohvrite ja kahtlusaluste õigused) õiguslikuks aluseks olevate **aluslepingute eeskirjade ja põhiõiguste harta vastavate artiklite vahel**. Kohustusliku põhiõiguste harta vastuvõtmine teeb võimalikuks ELi õigustiku läbivaatamise, pidades silmas põhimõtet, et põhiõiguste kaitse on ELi institutsioonide esmane kohus. Sellise arengu näide on andmekaitse temaatika, mis tulevikus kujuneb omaette põhiõiguseks;

b) luua tugevamad ja püsivad suhted Euroopa ja liikmesriikide õigusloojatega ühelt poolt ning Euroopa ja liikmesriikide kohtunikega teiselt poolt liikmesriikidega jagatavate pädevuste küsimustes.

6. Nagu parlament on juba soovitanud¹, peaksid komisjon ja liikmesriigid kontrollima tulevaste õigusakti ettepanekute kooskõla mitte üksnes põhiõiguste hartaga, vaid kõigi põhiõigusi puudutavate Euroopa ja rahvusvaheliste juriidiliste dokumentidega, millega liikmesriigid on ühinenud. Põhiõiguste tunnustamist parandab ka **põhiõiguste harta, selle sobivus ja kohustuslikkus, samuti liidu ühinemine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga**. Tavapärase õigusloomemenetluse juurutamine ergutab ka õigusloomeprotsessi.
7. VTÕA mitmeaastast programmi tuleks jätkuvalt käsitleda iga-aastaselt arutelul, kus keskendutakse põhiõiguste kaitsele Euroopa Liidus, põhiõiguste harta rakendamisele ning sellele, kuidas liikmesriigid järgivad Euroopa Liidu lepingu uues artiklis 6 kehtestatud väärtusi ja põhimõtteid². Aluseks tuleks võtta nõukogu, komisjoni ja Euroopa Põhiõiguste Ameti aruanded. Euroopa Parlament jagab nõukogu eesistujakolmiku (Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Rootsi) arvamust³, et „31. detsembriks 2009 vaadatakse tõenäoliselt läbi Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti mandaat” ja et niisugune läbivaatamine annab võimaluse süvendada koostööd Euroopa Nõukogu, selle peasekretäri, Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolniku ja asjassepuutuvate Parlamentaarse Assamblee komiteedega.

Uued koostöömeetodid, millega kaasatakse liikmesriikide parlamendid VTÕA poliitikatesse

¹ Vt parlamendi 15. märtsi 2007. aasta resolutsiooni põhiõiguste harta järgimise kohta komisjoni õigusaktide ettepanekutes: korrapärase ja nõuetekohase kontrollimise meetodika (ELT C 301 E, 13.12.2007, lk 229).

² Tuleks märkida, et kehtiva kodukorra kohaselt vastutab enamiku VTÕAga seotud poliitikate ning Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 piiritletud järelevalvesüsteemi eest kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon.

³ Nõukogu 18-kuulise programmi projekt, nõukogu dokument nr 10093/08.

8. Peamine raskus, millega parlament kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö õigusloomealaseid kohustusi nõukoguga jagades on kokku puutunud, on liikmesriikides oleva asjaomase teabe kättesaadavus. Arvestades, et VTÕAga seotud poliitikate raames käsitletakse väga tundlikke küsimusi, on hädavajalik võimalikult kiiresti rakendada uue aluslepingu ELi institutsioonide **läbipaistvust** käsitlevaid sätteid ning võimaldada parlamentaarset kontrolli konfidentsiaalse teabe üle, millega tegelevad näiteks Europol, ELi vaatluskeskus (SitCen) ning tulevane sisejulgeoleku komitee (COSI) (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 71). Euroopa Liidu toimimise lepingu uus artikkel 15, millega õigust pääseda ligi parlamendi, komisjoni ja nõukogu dokumentidele (EÜ asutamislepingu artikkel 255) laiendatakse kõigile ELi institutsioonidele ja asutustele, parandab ELi institutsioonide aruandekohustust, eriti ülalnimetatud valdkondades.
9. Demokraatliku aruandekohustuse samast seisukohast on parlamendi huvides oluline:
 - a) luua alaline side liikmesriikide parlamentide vahel VTÕA üldstrateegiate määratlemisel, õiguslike meetmete vastuvõtmisel või nende mõju hindamisel riiklikul tasandil¹;
 - b) saada komisjonilt ametlik seisukoht² liikmesriikide algatuste suhtes, eriti kui see puudutab põhiõiguste kaitseks ja Euroopa õiguskorra säilitamiseks kavandatavate uute eeskirjade võimalikku mõju;
 - c) kaasata kodanikuühiskond, arvestades Lissaboni lepingu kodanikualgatusi puudutavaid sätteid, teavitades kodanikke sellest uuest õigusest ning tagades, et kodanikualgatuste rakendamiseks vastu võetava uue määrusega luuakse lihtsad, selged ja kasutajasõbralikud tingimused selle õiguse kasutamiseks;
 - d) ühendada kodanikuühiskonna võrgustikud, mis suhtlevad VTÕA küsimustes Euroopa ja liikmesriikide institutsioonidega (nt põhiõiguste ametiga seotud võrgustikud, Euroopa kriminaalõiguse foorum jms).
10. Üldisema iseloomuga on küsimus sellest, kuidas seoses VTÕA poliitikatega rakendada uusi aluslepingu sätteid, mis käsitlevad delegeeritud ja rakendusvolitusi (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 290 ja 291). Järgida tuleks üldpõhimõtet, et põhiõiguste kaitse kohaldamisala mõjutada võiva meetme vastuvõtmisel tuleks rakendada volituste delegeerimise korda, mis annab parlamendile pädevuse otsus tühistada.
11. Veel tuleks märkida seda, et põhiõiguste mõõtme mängutulekul, nt isikuandmete edastamisel kolmandatesse riikidesse **on parlament nüüd seotud rahvusvaheliste lepingute kinnitamise ja vastavate läbirääkimistega**. Sellest tulenevalt peaksid asjaomased parlamendikomisjonid looma tugevad sidemed ka vastavate Euroopa Nõukogu institutsioonide, ÜRO allasutuste ja asjaomaste kolmandate riikide parlamentidega.

Menetluses olevate õigusakti ettepanekute käsitlemine üleminekuetapi kestel

12. Üleminekuetapil seisab parlament silmitsi mitmete muutustega menetluses olevate

¹ Vt eriti Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 70.

² Vahel tehakse seda praegugi, vastavalt tavale, mille eelmise parlamendikoosseisu ajal juurutas volinik Vitorino.

õigusaktide vormi ja sisu osas. Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni arvates peaks parlament jääma nõudmise juurde sõlmida **institutsioonidevaheline kokkulepe**, millega täiemahulise kohtuliku kontrolli võimaldamiseks menetluses olevate kolmanda samba õigusaktide ettepanekute üle tuleks esimesel lugemisel tagada nõuandemenetlusega samaväärne menetlus koos kaasotsustamisemenetlusega.

Samas võib koheselt vastu võtta kõik menetluses olevad kolmanda samba alla kuuluvad ettepanekud, mille mõju põhiõigustele ja -vabadustele on piiratud, nt raamotsused tagaseljaotsuste jõustamise kohta, Eurojusti tugevdamise otsus, otsus Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku kohta. Kõik need teemad on õiguslase koostöö tugevdamisel olulised.

13. Veel peab parlament jõudma nõukoguga kokkuleppele, et **kaasotsustamismenetluse alla kuuluvaid meetmeid, mida parlament nende praeguses sõnastuses peab poliitiliselt sobimatuks**, ei võetaks vastu enne 1. jaanuari 2009. Selliste ettepanekute tüüpiline näide on ettepanek võtta vastu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitses eesmärkidel.
14. Üks menetluses olev tundlik õigusakti ettepanek, mida menetluse muutmine puudutab, on raamotsus kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. Nimetatud ettepanek täidab kolmanda samba kaotamisel tekkiva õigusliku tühiku vaid osaliselt. Üks võimalus oleks siin tegutseda kahes järgus: võtta praegune kolmanda samba alla kuuluv ettepanek vastu tingimusel, et kohe pärast Lissaboni lepingu jõustumist täiendatakse seda uue tekstiga.
15. Seadusliku rände valdkonnas on praegu pooleli kaks menetlust, nimelt *kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (sinine kaart) ning kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta*. Kui neid ettepanekuid enne Lissaboni lepingu jõustumist vastu ei võeta, tuleb kogu menetlust alustada otsast peale.
16. Mõningaid õigusakti ettepanekuid (nt raamotsus menetlusõiguste kohta kriminaalmenetluses) ei ole aastaid suudetud vastu võtta, kuna ühehäälnene otsus on osutunud võimatuks, kusjuures need ei ole sugugi tähtsusetud küsimused. Need on vajalikumad ja pakilisemad kui kunagi varem, ning tavapärane õigusloomemenetlus võimaldab neist ummikutest välja tulla.
17. Parlament on heaks kiitnud menetluses oleva ettepaneku Europoli praeguse õigusliku aluse (konventsioon) asendamise kohta kolmanda samba otsusega, mis tähendaks Europoli rahastamist ühenduse eelarvest. Kui seda ettepanekut enne Lissaboni lepingu jõustumist vastu ei võeta, tuleks parlamendil menetlust uuesti alustada, et muuta Europol tõeliseks ühenduse asutuseks.
18. Kui liikmesriigid kasutavad seoses kriminaalasjadega Euroopa Liidu toimimise lepingus (artikli 82 lõige 3 ja artikli 83 lõige 3) sätestatud seadusandliku tavamenetluse peatamist, kirjutab kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimees Euroopa

Ülemkogule, esitades oma arutelude tulemusel vastu võetud seisukohta.

19. Kõige pakilisemad algatused, millega komisjonil tuleks pärast 1. jaanuari 2009 tegeleda, seonduvad järgmiste küsimustega:

- a) ELi kohustus ratifitseerida inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon;
- b) ELi kohustus ratifitseerida kehtiva Euroopa Liidu lepingu artikli 24 alla kuuluvad veel sõlmimata rahvusvahelised lepingud, mille sõlmimiseks on läbirääkimisi peetud;
- c) Euroopa Kohtu nõuded (vt mustade nimekirjade määrust käsitlevat kohtuasja);
- d) Eurojusti täiustamiseks **Euroopa Prokuratuuri** moodustamine.

Sama perspektiivi silmas pidades peaks komisjon algatama põhiõiguste mõõdet sisaldavate kehtivate kolmanda samba õigusaktide (nt Europol) üleviimiseks ühenduse samba alla. Praeguste kolmanda samba õigusaktide õigusliku aluse muutmine tagaks ka Euroopa Kohtu pädevuse enne viieaastase tähtaja möödumist (vt üleminekusätete protokollis artikkel 10).

20. Parlament tervitab eesistujakolmiku hinnangut, mille kohaselt peaks „sunnimeetmetega kaasnema vastavad eeskirjad üksikisiku õiguste tugevdamiseks, olgu ta kas kahtlusalune, ohver või tunnistaja. Ohvrite õiguste võimalik areng vaadatakse läbi komisjoni hinnangu alusel ohvrite seisundit kriminaalmenetluses käsitleva raamotsuse rakendamise kohta. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist oodatakse komisjonilt või liikmesriikidelt õigusakti ettepanekut menetlusõiguste kohta kriminaalmenetluses”.

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

| | |
|---|--|
| Vastuvõtmise kuupäev | 24.6.2008 |
| Lõpphääletuse tulemused | +: 43 -: 2 0: |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed | Alexander Alvaro, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Esther De Lange, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Martine Roure, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed | Edit Bauer, Evelyne Gebhardt, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Ona Juknevičienė, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Nicolae Vlad Popa, Johannes Voggenhuber |