EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Õiguskomisjon
Esimees

14.6.2006

Hr Jean-Marie Cavada
Esimees
Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon
BRÜSSEL

Teema: Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomise, toimimise ja kasutamise kohta (KOM(2005)0236 – C6-0174/2005 - 2005/0106(COD))[1] – arvamus õigusliku aluse kohta

6. juuni 2006. aasta kirjas palusite Te õiguskomisjoni vastavalt kodukorra artikli 35 lõikele 2 kontrollida Euroopa Komisjoni ülalmainitud ettepaneku õigusliku aluse õigsust ja kohasust, eriti seda, kas EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine täiendava õigusliku alusena Euroopa Komisjoni pakutud artiklitele ülalmainitud ettepanekus võtta vastu määrus oli kohane.

Euroopa Komisjon pakkus määruse aluseks EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkti a ja artikli 66. Teie komisjoni raportöör Euroopa Komisjoni uut teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) puudutavate ettepanekute küsimuses, kes peab praegu eesistujariigiga läbirääkimisi eesmärgiga lõpetada menetlused esimesel lugemisel, kavatseb esitada muudatusettepaneku lisada õigusliku alusena EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkt b, nagu on pakkunud nõukogu. Nõukogu arvates on see lisamine vajalik, kuna nõukogu poolt muudetud artikli 15 kohaselt ei hõlmaks SIS IIs salvestatav teave üksnes sisenemise keelamist vaid ka viibimise keelamist. Kui kolmanda riigi kodanik, kes ei oma vaba liikumise õigust ja on süsteemi sisestatud, on juba mingisse liikmesriiki (ebaseaduslikult) sisenenud, võib tema seal viibimise keelata ja ta seetõttu välja saata (vt artikli 15 lõige 3). EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkt a hõlmab sisenemise keelamist, kusjuures artikli 63 lõike 3 punkt b käsitleb ebaseaduslikku sisserännet ja hõlmab seetõttu viibimise keelamist.

[1] ELT C … / ELTs seni avaldamata.

Õiguskomisjon arutas ülalmainitud küsimust oma 12.juuni 2006. aasta koosolekul.

Üldised märkused õigusliku aluse kohta

Euroopa Kohtu kohtupraktika järgi on selge, et õigusliku aluse valik ei saa olla subjektiivne, vaid „peab põhinema objektiivsetel teguritel, mida kohus saab kontrollida”[1], näiteks kõnealuse meetme sisul ja eesmärgil[2]. Lisaks peab otsustav tegur olema meetme peamine eesmärk[3].

Kui aga meetmel on mitu üheaegset eesmärki, mis on omavahel lahutamatult seotud, ilma et üks oleks teistega võrreldes teisejärguline või kaudne, peab meede põhinema erinevatel asjakohastel asutamislepingu sätetel[4], välja arvatud juhul, kui see ei ole võimalik sätetega kehtestatud otsustamismenetluste vastastikuse kokkusobimatuse tõttu[5].

Esitatud määruse eesmärk ja sisu

Esitatud määruse – koos ettepanekuga võtta vastu nõukogu otsus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomise, toimimise ja kasutamise kohta (KOM(2005)0230 – 2005/0103(CNS)), mille aluseks on Euroopa Liidu lepingu VI jaotis – põhieesmärk on luua õiguslik raamistik SIS II juhtimiseks.

Mõlemas ettepanekus kehtestatakse üldsätted SIS II ülesehituse, rahastamise, ülesannete ja üldise andmetöötluse ning andmekaitse eeskirjade kohta. Lisaks neile ühiseeskirjadele sisaldab esitatud määrus eeskirju nende SIS II andmete töötlemise kohta, mis toetavad isikute liikumisega seotud poliitika rakendamist osana Schengeni *acquis*’st (nt välispiirid ja viisa). Luuakse arvutipõhine infosüsteem, et liikmesriikide pädevad asutused saaksid teha koostööd, vahetades teavet isikute ja esemete kontrollimiseks.

Määruse ettepanekus määratletakse tingimused ja menetlused kolmandate riikide kodanike suhtes SIS II sisestatud hoiatusteadete töötlemiseks ning täiendava teabe vahetamiseks liikmesriikide territooriumile sisenemise keelamiseks (ettepaneku artikli 2 lõige 1) ning samuti sätestatakse SIS II tehniline ülesehitus, liikmesriikide ja komisjoni ülesanded, üldine andmetöötlus, asjaomaste isikute õigused ja kohustused.

Esitatud määruse artikli 15 lõikes 1 sätestatakse tingimused hoiatusteadete väljastamiseks seoses kolmandate riikide kodanike liikmesriikide territooriumile sisenemise keelamisega pädeva haldus- või õigusasutuse otsuse alusel, milles on määratletud sisenemiskeelu pikkus.

Menetlus

[1] Otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1987, lk 1493, punkt 5.
[2] Otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1991, lk I-287, punkt 10.
[3] Otsus kohtuasjas C-377/98, Madalmaad *v.* Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2001, lk I-7079, punkt 27.
[4] Otsus kohtuasjas 165/87: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1988, lk 5545, punkt 11.
[5] Vt nt otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *v.* nõukogu, EKL 1991, lk I-2867, punktid 17–21 (titaandioksiidi kohtuasi), otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *v.* nõukogu, EKL 2004, lk I-4829, punkt 58 ja otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco, EKL 2002, lk I-11453, punktid 103–111.

Nice'i lepingule lisatud deklaratsioonis nr 5 leppisid liikmesriigid kokku, et alates 1. maist 2004 kohaldatakse artikli 63 lõike 3 punktis b osutatud meetmete vastuvõtmiseks EÜ asutamislepingu artiklis 251 ettenähtud kaasotsustamismenetlust ning et seda kohaldatakse samuti artikli 62 lõike 2 punktis a osutatud meetmete vastuvõtmiseks alates kuupäevast, mil jõutakse kokkuleppele isikute liikumist üle liikmesriikide välispiiride käsitlevate meetmete ulatuse suhtes. Vastavalt nõukogu 22. detsembri 2004. aasta otsusele 2004/927/EÜ[1] toimib nõukogu EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punktis a osutatud meetmete vastuvõtmisel EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud korras. EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud korda kohaldatakse ka EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punktil b põhinevate meetmete puhul.

Vastavalt protokollile Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 kohta, mis lisati Nice'i lepinguga EÜ asutamislepingule, teeb nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kvalifitseeritud häälteenamusega otsuse EÜ asutamislepingu artiklis 66 osutatud meetmete vastuvõtmise kohta.

Järeldused

Esitatud määruse eesmärgist ja sisust järeldub, et EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkt a ja artikkel 66, mille komisjon esitas, on määrusele sobivaks õiguslikuks aluseks. Ettepaneku põhieesmärk on luua õiguslik raamistik uue SIS II loomiseks, toimimiseks ja kasutamiseks liikmesriikide pädevate asutuste vahelise koostöö vahendina teabevahetuse kaudu, eesmärgiga viia ellu EÜ ja tema liikmesriikide rände- ja kolmandate riikide kodanike ühenduse piires liikumise alast poliitikat.

Niivõrd, kui esitatud määruse eesmärk on menetluste kehtestamine süstemaatiliseks teabevahetuseks liikmesriikide vahel ning neid toetava infosüsteemi (SIS II) ülesehituse määratlemine, on sobivaks õiguslikuks aluseks EÜ asutamislepingu artikkel 66. Nimetatud artiklis keskendutakse tegelikule koostööle liikmesriikide valitsusasutuste vahel, nagu näiteks teabevahetus, riiklike kontaktpunktide asutamine, infrastruktuuri puudutavad meetmed jne. Selle sätte kohaselt võtab nõukogu meetmed, et tagada EÜ asutamislepingu kolmanda osa IV jaotisega hõlmatud valdkondades koostöö liikmesriikide vastavate valitsusasutuste vahel, samuti nende asutuste ja komisjoni vahel. Teabevahetus on liikmesriikide vastavate asutuste vahelise koostöö vorm, nagu on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklis 66.
EÜ asutamislepingu artikkel 66 võib katta õigusliku alusena ka sätted selle kohta, millistel asutustel on juurdepääs SIS II-le; seega võimaldab ettepanek juurdepääsu välispiiride, viisade, asüüli ja sisserände eest vastutavatele asutustele.

Niivõrd, kui välispiiride kontrollimise poliitikat mõjutavad sisulised eeskirjad on kehtestatud, on EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkt a esitatud määrusele asjakohaseks õiguslikuks aluseks; eriti on see seotud väljastatavate hoiatusteadete olemusega ja meetmetega, mida välispiiride kontrolli eest vastutavad asutused selle peale võtavad. Nimetatud asutused peavad, osana kontrollist välispiiridel, kontrollima ühenduse territooriumile siseneda sooviva isiku andmeid SISis. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punktile a võtab nõukogu liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed, millega kehtestatakse normid ja kord, mida liikmesriigid järgivad isikute kontrollimisel sellistel piiridel. Esitatud

[1] ELT L 396, 31.12.2004, lk 45.

määruse artiklites 15 ja 16 sätestatakse normatiivsed sätted, mis puudutavad sisenemise keelamist. Nende kohaldamine loob põhjused isikute liikmesriikide territooriumile sisenemise keelamiseks. Selliseid hoiatusteateid kontrollitakse peamiselt liikmesriikide välispiiride ületamisel. Seetõttu mõjutatakse norme ja korda, mida liikmesriikide pädevad asutused järgivad isikute kontrollimisel liikmesriikide välispiiridel.

EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkti a ja artikli 66 kombinatsioon esitatud määruse õigusliku alusena eeldab, et meetme vastuvõtmisel tuleb järgida EÜ asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetlust tervikuna.

Mis puudutab küsimust, kas EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine täiendava õigusliku alusena on kohane, siis järeldub esitatud muudatusettepanekutest, eriti ettepaneku artikli 15 kohta, et EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine ettepaneku õiguslikele alustele oleks kohane.

EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b kohaselt võtab nõukogu sisserändepoliitikat ning eriti ebaseaduslikku sisserännet ja ebaseaduslikku elamist riigis, kaasa arvatud ebaseaduslike sisserändajate repatrieerimist käsitlevad meetmed. Kui ettepaneku artiklit 15 muudetaks vastavalt nõukogu ettepanekule, oleks EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine täiendava õigusliku alusena kohane. Esitatud muudatusettepaneku kohaselt oleks kolmandate riikide kodanike suhtes hoiatusteate väljastamise eesmärk riiki sisenemise või riigis viibimise keelamine. Nõukogu esitatud muudatusettepanek artikli 15 kohta, mida LIBE-komisjon arutas, lisaks riiki sisenemise või riigis viibimise keelamist käsitlevate hoiatusteadete väljastamise tingimused. Muudetud kujul näeks artikli 15 lõige 1 seega välja järgmiselt:

> *„Andmed selliste kolmandate riikide kodanike kohta, kelle suhtes on väljastatud hoiatusteade riiki sisenemise või riigis viibimise keelamise eesmärgil, sisestatakse riikliku hoiatusteate alusel, mis põhineb pädeva haldusasutuse või kohtu poolt vastavalt riiklikes õigusaktides sätestatud korrale tehtud otsusel. Sellise otsuse võib teha üksnes üksikjuhtumi hindamise alusel, välja arvatud lõike 2 punktis c ettenähtud juhul. Selliste otsuste peale kaebamine toimub riiklike õigusaktide kohaselt.”*

Lisaks võib vastavalt esitatud muudatusettepanekule artikli 15 lõike 3 kohta põhineda hoiatusteate väljastamise otsus asjaolul, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on kohaldatud väljasaatmist, sisenemisest keeldumist või tagasisaatmist hõlmavat meedet. Muudetult näeks artikli 15 lõige 3 välja järgmiselt:

> *„Hoiatusteate väljastamise otsus võib põhineda samuti asjaolul, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on kohaldatud väljasaatmist, sisenemisest keeldumist või tagasisaatmist hõlmavat meedet, mida ei ole tühistatud või mille täitmist ei ole peatatud ja milles sisaldub või millega kaasneb sisenemiskeeld või vajaduse korral riigis elamise keeld ning mis põhineb kolmandate riikide kodanike sisenemise või riigis elamisega seotud riiklike eeskirjade eiramisel.”*

Selline muudatus sätestaks selgesõnaliselt, et sisenemise või viibimise keelamise eesmärgil väljastatud hoiatusteadete eesmärk on samuti isikute liikmesriikide territooriumilt väljasaatmine, ja annaks seetõttu politsei- ja sisserändekontrolli eest vastutavatele asutustele riigis juurdepääsu neile hoiatusteadetele samal alusel nagu piirikontrolliasutustele. Seetõttu oleks EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine õigusliku alusena kohane.

Tuleb juhtida tähelepanu sellele, et EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkti b lisamine õigusliku alusena artikli 62 lõike 2 punktile a ja artiklile 66 menetlust ei muudaks, kuna EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punktis b viidatakse EÜ asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetlusele.

Vastavalt nõukogu ettepanekule muudetud kujul peaks esitatud määruse sobivaks õiguslikuks aluseks seetõttu olema EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punkt a, artikli 63 lõike 3 punkt b ja artikkel 66.

12. juuni 2006. aasta koosolekul otsustas õiguskomisjon ühehäälselt[1] soovitada, et EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punkt b tuleks lisada õigusliku alusena EÜ asutamislepingu artikli 62 lõike 2 punktile a ja artiklile 66 juhul, kui nõukogu esitatud muudatusettepanekud parlamendis vastu võetakse.

Lugupidamisega

Giuseppe Gargani

[1] Lõpphääletuse ajal olid kohal: Rainer Wieland (tegevesimees), Diana Wallis (arvamuse koostaja), Maria Berger, Rosa Dķez Gonzįlez, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka.