EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

17.12.2004

TÖÖDOKUMENT

Teema: Nõukogu määruse ettepanek, millega kehtestatakse ühenduse seadustik inimeste vaba piiriülest liikumist käsitlevad eeskirjad

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Michael Cashman

Käesoleva töödokumendi eesmärkideks on võtta kokku komisjoni kompleksne ettepanek, vormistatud kahel töösessioonil, mida raportöör pidas koos komisjoni talitustega (I osa), ja esitada mõningaid juhtpõhimõtteid, mida saab hiljem, komisjoni arutelul, teisendada konkreetseteks muudatusteks (II osa). Lõpuks esitatakse tööprogramm (III osa).

I osa – komisjoni ettepanek

Komisjoni mahukal ja komplekssel eesmärgil on kaks peamist sihti: esiteks konsolideerida olemasolev *acquis* välispiiride ületamise suhtes, mis on välja töötatud Schengeni leppe raamistikus, ja teiseks arendada seda *aquis'*d edasi, eriti sisepiiride ületamise suhtes. Pärast Schengeni koostöö lülitamist liidu raamistikku Amsterdami lepinguga on see parlamendi jaoks kõige esimene juhtum selle teema käsitlemiseks tervikuna.[1]

Ettepanek põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 62 lõikel 1 [meetmed, millega vastavalt artiklile 14 tagatakse igasuguse kontrolli puudumine isikute, kas liidu või kolmandate riikide kodanike suhtes sisepiiride ületamisel] ja artikli 62 lõike 2 punktil a [liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed, millega kehtestatakse normid ja kord, mida liikmesriigid järgivad isikute kontrollimisel sellistel piiridel]. Pärast Haagi programmi vastuvõtmist Euroopa Ülemkogu poolt 5. novembril 2004 muudavad need kaks õiguslikku alust kaasotsustamise menetlust.

Ettepaneku I jagu (üldsätted) annab peamiselt mõistete seeria, mõned on võetud olemasolevast *acquis*'st, mõned on uued. II jagu välispiiride kohta on jagatud neljaks peatükiks: I peatükk käsitleb välispiiride ületamist ja Schengeni piirkonda sisenemise tingimusi; II peatükk käsitleb välispiiride kontrolli ja sisenemise keelustamist; III peatükk käsitleb piirikontrolliks mõeldud vahendeid ja liikmesriikide vahelist koostööd ning IV peatükk käsitleb mõningaid konkreetseid menetlusi erakorralistel juhtumite jaoks. III jagu sisepiiride kohta kinnitab kontrolli kaotamist sisepiiridel ja toob esile juhtumid, millal ja kuidas on võimalik taaskehtestada kontrolli sisepiiridel. IV jao (lõppsätted) järel toodud 13 lisa sisaldavad üksikasjalikke sätteid teatavate aspektide kohta, näiteks nimekiri ametlikest piiripunktidest; dokumendid, millega kehtestatakse tõenäolised sisenemise põhjused või viis piirikontrolli efektiivsemaks teostamiseks. Ettepaneku kohaselt peaks neid lisasid edaspidi muutma komitoloogia[2], kasutades regulatiivset menetlust.

Välispiirid

Lisaks mitmete tehniliste küsimuste selgitamisele käsitleti põhjalikumalt kahte küsimust: ajutised välispiirid ja muud seadusandlikud ettepanekud, mis avaldavad mõju käesolevale ettepanekule.

Ajutised välispiirid. Nõupidamistel komisjoniga tõstatati küsimus ajutisi väliseid maismaapiire puudutavate erieeskirjade kohta. Ühelt poolt on need piirid Schengeni *acquis*'d täielikult rakendava liikmesriigi ja seda *acquis*'d veel täielikult mitterakendava naaberliikmesriigi vahel (näiteks Saksamaa ja Poola vaheline piir) ning teiselt poolt

[1] Schengen acquis' tutvustust vaata:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
for data protection and the Schengen Information System see: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/
[2] Otsus 1999/468/EÜ, EÜT L 184, 17.7.1999, lk 23

Schengeni *acquis*'d veel täielikult mitterakendava kahe liikmesriigi vahel (näiteks Slovakkia ja Ungari vaheline piir).[1]
Rõhutati, et põhimõtteliselt puuduvad erieeskirjad ajutiste välispiiride kohta, võrrelduna välispiiridega. Ettepandud artikkel 15 siiski võimaldab asjaomastel liikmesriikidel kontrollida selliseid piire ühiselt, vastavalt välispiiridel kontrolli teostamist käsitlevatele eeskirjadele. See säte tuleneb olemasolevast tavast, mille kohaselt liikmesriike ergutatakse sõlmima kahepoolseid lepinguid, "nii, et isikut peatataks ainult üks kord nii sisenemise kui väljumise kontrolli menetluse teostamiseks."[2] (ühekordse peatamise põhimõte)

Schengeni *acquis*' kaheetapilise rakendamise menetluse tagajärg on samuti see, et see ühine üldkäsiraamat kehtib ainult uutele liikmesriikidele välispiiridel asuvate piiriosade suhtes (II jagu ja sellega seotud lisad, lisaks veel I ja IV jao vastavad osad), kuid mitte kontrolli kohta sisepiiridel (III jagu, lisaks veel I ja IV jao vastavad osad).

<u>*Seadusandlikud failid, mis avaldavad mõju käesolevale ettepanekule.*</u> Tulenevalt ettepaneku laiahaardelisest olemusest, mõjutavad mitmed muud ettepanekud käesolevat ettepanekut. Praegu on nõukogus arutamisel:

- Nõukogu määruse eelnõu liikmesriikide välispiiridel kohaliku piiriliikluse korra kehtestamise kohta ja nõukogu määruse eelnõu liikmesriikide ajutistel välistel maismaapiiridel kohaliku piiriliikluse korra kehtestamise kohta (KOM (2003) 502 (lõplik)).

  Arutelu käigu praegune seis: arutelud edenevad, kuigi pärast 1.05.2004 muutunud õigusliku aluse tõttu peab komisjon esitama kaks uut ettepanekut, võttes arvesse parlamendi uut rolli (<u>kaasotsustamise menetlus</u>, mida kohaldatakse kahe ettepaneku mõnede osade kohta, kuid pärast Haagi programme hakkab kaasotsustamise menetlus kehtima ettepanekute kõikide osade kohta).

Nõukogu poolt enne piiri seadustiku vastuvõtmist vastu võetud õigusakt, mis seetõttu sisaldub seadustikus, kuid on avaldatud alles pärast seadustiku vastuvõtmist komisjoni poolt:

- Nõukogu 29. aprilli 2004 otsus 2004/581/EÜ, millega määratakse minimaalsed tähistused, mida tuleb kasutada välispiiri ületamise punktides asuvatel märkidel (ELT L 261,

[1] See mõiste on võetud komisjoni ettepanekust kohaliku piiriliikluse kohta (KOM(2003)502), lk 15-16; see dokument kirjeldab ka õiguslikku olukorda:
"Ühinemisakti artikkel 3 sisaldab artiklit, mis kirjeldab Schengeni *acquis*' sätteid, sellele tuginevaid akte või sellega muul viisil seotud akte, mis on loetletud nimetatud artiklis viidatud lisas, on kohustuslikud ja kohaldatavad uutes liikmesriikides alates ühinemisest. Nimetatud lisas mitteloetletud sätted ja aktid, kuigi olles kohustuslikud uutele liikmesriikidele alates ühinemisest, on kohaldatavad uutes liikmesriikides pärast sellekohase konkreetse nõukogu otsuse vastuvõtmist kooskõlas nimetatud artikliga.
See on nii-nimetatud "Schengeni kaheetapiline rakendamise menetlus", mille puhul Schengeni *acquis*' mõned sätted on kohustuslikud ja kohaldatavad EL-iga ühinemisel, samas kui teised — nimelt need, mis on olemuslikult seotud sisepiiridel kontrolli kaotamisega — on kohustuslikud ühinemisel, kuid on kohaldatavad uutes liikmesriikides ainult pärast eespool viidatud nõukogu otsuse vastuvõtmist.
Mis puudutab Schengeni sätteid välispiiride kohta (Schengeni konventsiooni artiklid 3–8 ja nendega seotud rakendamisotsused, sealhulgas üldkäsiraamat), siis need on (…) kohustuslikud ja kohaldatavad uutes liikmesriikides alates ühinemisest." (sealsamas, lk 8–9)
Nimetatud kaheetapilise menetluse üks põhjuseid on vajadus kõigepealt töötada välja teise generatsiooni Schengeni informatsioonisüsteem. Vt KOM(2003)771.

[2] Nõukogu dokument 15013/03, lk 4

6.8.2004, lk 119);

- Nõukogu 29. aprilli 2004 otsus 2004/574/EÜ, millega muudetakse üldkäsiraamatut (*see puudutab ühtse vormi kehtestamist sissepääsu keelustamise kohta*), ELT L 261, 6.8.2004, lk 36;

Õigusakt, mille nõukogu võttis vastu pärast piiriseadustiku vastuvõtmist komisjoni poolt, seetõttu on vaja lõpliku versiooni vastavad osad lülitada seadustikku:

- Nõukogu 26. oktoobri 2004 määrus 2007/2004/EÜ, millega luuakse Euroopa agentuur operatiivse koostöö juhtimiseks Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiridel (ELT L 349, 25.11.2004, lk 1)

- Nõukogu 13. detsembri 2004 määrus [ ], millega esitatakse liikmesriikide pädevatele asutustele nõue tembeldada süstemaatiliselt kolmandate riikide kodanike reisidokumente liikmesriikide välispiiride ületamisel ning muudetakse Schengeni lepingut rakendava konventsiooni sätteid ja üldkäsiraamatut selles suhtes (ELT L, *ei ole veel avaldatud*).