EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

29.9.2008

TÖÖDOKUMENT nr 1

Komisjoni teatis KOM (2008) 0069 järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamise kohta

I osa: väljapakutud meetmed

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Jeanine Hennis-Plasschaert

Schengeni ala rakendamine on pannud uuesti järele mõtlema integreeritud piirihalduse kontseptsiooni üle, mis esimest korda esitati Laekeni Euroopa Ülemkogul (detsembris 2001) ja mida seejärel käsitleti Euroopa Komisjoni 2002. aasta teatises,[1] samuti Haagi programmis nimetuse „välispiiride integreeritud haldamissüsteem" all.

Euroopa Komisjon, arvestades, et 2002. aastal seatud eesmärgid on nüüd saavutatud[2] (vaatamata asjaolule, et mitu õigusloomealast algatust ja/või süsteemi on endiselt vastu võtmata ja/või rakendamata[3]) ja et võiks kaaluda täiendavate meetmete võtmist, selleks et saavutada tõeliselt integreeritud piirihaldust, mille eesmärk on ühendada julgeoleku suurendamine ja kolmanda riigi kodanike reisimise lihtsustamine, avaldas 2008. aasta veebruaris sellekohase teatise.[4]

Teatises esitatakse kolm uut piirihalduse elementi:

- heausklike reisijate piiriületuse lihtsustamine (registreeritud reisija programm);
- kolmanda riigi kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise registreerimise süsteemi loomine;
- reisiloa elektroonilise süsteemi (ESTA) kasutuselevõtmine.

Euroopa Komisjon kavatseb olla õigusloomealaste ettepanekute esitamiseks valmis ajavahemikul 2009–2010, selleks et uusi meetmeid saaks rakendada 2012. ja 2015. aasta vahel. Euroopa Komisjon rõhutas, et Euroopa uues piirihalduse ülesehituses on andme- ja teabevahetusel julgeolekuohtudega võitlemisel võtmetähtsusega roll ja et erinevate süsteemide ja andmebaaside koostalitlusvõime, ühenduvus ja sünergia on eluliselt tähtsad.

1. Piiriületuse lihtsustamine: registreeritud reisija programm

On tõsi, et rahvusvahelist reisimist iseloomustab tänapäeval järjest tõusev turvatase ja selle tagajärjena järjest suurenev ebamugavus. Seepärast võiks tõesti kaaluda lihtsustatud piirikontrolli, mis lihtsustaks kolmanda riigi kodanike reisimist. Praeguse ühenduse õigusega pole ette nähtud lihtsustatud piirikontrolli teatavate reisijakategooriate puhul, v.a naaberriikide piirialadel elavad kolmanda riigi kodanikud. Väljapakutud registreeritud reisija programmi raames saaks kolmandatest riikidest reisijatele, sõltumata sellest, kas nende suhtes kehtib viisanõue või mitte, vabatahtlikkuse alusel anda registreeritud reisija staatuse pärast asjakohast julgeolekukontrolli, mis põhineb ühtsetel kontrollikriteeriumidel.

Raportöör toetab põhimõtteliselt sellele aluseks olevat eeldust, nimelt luua nn sõbralikud reisijatevood, mis võimaldaks reisijatel saada kasu lihtsamast ja kiiremast piirikontrollist. Samal ajal kahtleb raportöör teatise terminoloogias, näiteks väljendid madala riskiteguriga ja heausksed reisijad, kuna see eeldab, et suurt hulka reisijaid peetakse *a priori* kõrge riskiteguriga või pahaukseteks reisijateks. Ehkki raportöör usub, et ELi registreeritud reisija

[1] KOM (2002) 233 lõplik. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiride integreeritud haldamine.
[2] Konsolideeritud õiguslik raamistik, piirialade elanike piiriületuse lihtsustatud eeskirjad, FRONTEXi loomine praktilise mõõtme katmiseks, välispiiride rahastu loomine liikmesriikide rahaliseks toetamiseks.
[3] Ühenduse viisaeeskirjad, VIS, SIS II.
[4] KOM (2008) 69 lõplik. Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine ja SEK (2008) 153.

programmi loomine on õige suund edasiliikumiseks, soovib ta osutada asjaolule, et ta põhimõtteliselt ei nõustu praeguse suundumusega, millega heidetakse kõrvale süütuse presumptsioon. Võiks väita, et tõendamiskohustus on aeglaselt, kuid kindlalt nihkumas. Süütust enam ei eeldata, vaid seda tuleb tõendada.

2008. aasta märtsis tegi volinik Frattini avalduse, mille kohaselt Euroopale oleks poliitiliselt sobilik alustada läbirääkimisi USAga uue, ühtse Atlandi-ülese reisijaprogrammi üle, sest USA on omandanud ulatuslikud teadmised registreeritud reisija programmide kohta; Euroopa ja USA peavad kokku leppima ühistes kriteeriumides, selleks et muuta oma vastavad süsteemid koostalitlusvõimeliseks. Samas on mitu liikmesriiki alustanud USA ametiasutustega kahepoolseid läbirääkimisi. Näiteks allkirjastasid Hollandi justiitsministeerium ja USA sisejulgeolekuministeerium ühisavalduse, millega võimaldatakse Hollandi ja USA kodanikel ületada piir automatiseeritud piiriületusrežiimi kohaselt. See nn rahvusvaheline kiirreisija programm on esimene Atlandi-ülene kahepoolne kiirliini programm ja see peaks hakkama tööle 2009. aasta alguses. Saksamaal on kavas allkirjastada samalaadne deklaratsioon ja eelmise aasta juunis tegi seda ka Ühendkuningriik, ehkki selles kontekstis on see vähem asjakohane, kuna riik pole Schengeni ala osa. Valitseb ilmselge oht, et lõpuks on 27 erinevat lähenemisviisi ja seega mosaiik süsteemidest, mis põhinevad erinevatel kriteeriumidel, sh andmekaitse osas.
Raportöör pooldab ühtlustatud lähenemisviisi ja seepärast kutsub komisjoni tungivalt üles protsessi kiirendama, tuginedes liikmesriikide heale tavale, ning samuti tagama, et liikmesriigid tegutseksid jätkuvalt kooskõlas ühenduse õigusega. Sellega seoses peab ütlema, et näiteks mitme liikmesriigi suhtumine seoses läbirääkimistega viisanõudest loobumise programmi võimalikku laiendamisse ei sisalda just kindlustunnet.

2. Ebaseadusliku sisserände takistamine: riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem

Väljapakutud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga tuleks salvestada nii viisaomanike kui mitteviisaomanike liikumine ja seda tuleks järjekindlalt kohaldada kõigis välispiiride piiripunktides (õhu-, maa- ja meretransport). Süsteem peaks kasutama biomeetrilisi andmeid, selleks et tagada iga isiku sisenemise ja lahkumise andmete täpne vastavus, ja sellega nähakse ette hoiatuste automatiseeritud saatmine pädevatele asutustele, juhul kui tuvastatakse, et isik on jäänud riiki lubatust kauemaks, seda nii tuvastamise ajal kui ka isiku lahkumisel EList.
*
Euroopa Komisjon oma viisainfosüsteemi mõju hinnangus algselt seda poliitikavalikut ei toetanud. Komisjon pidas süsteemi äärmiselt kalliks (rahaliselt, viisataotlejatele, vastumeetmete kuludena) ja olulise mõjuga põhiõigustele ja andmekaitsele. Siiski, Euroopa komisjoni arvamuse kohaselt näib, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi tehniline teostatavus on vahepeal paranenud tänu viisainfosüsteemi arendamisele, ja seepärast on õige aeg seda võimalust põhjalikumalt hinnata.[1] Olukorra kohta, kui süsteemi kohaldataks kolmanda riigi kodanike suhtes, kellele ei kehti viisanõue, kasutatakse mõju hinnangus plusside ja miinuste vahelise tasakaalu hindamisel väga ettevaatlikku sõnastust. Osutatakse, et rohkem kui 75 % liikmesriikide territooriumil 2006. aastal kinnipeetud ebaseaduslikest sisserändajatest olid pärit kolmandatest riikidest, kus ELi külastamiseks on nõutav viisa.

[1] SEK(2008) 153, lk 24.

Sellega seoses oleks huvitav saada andmete kohta rohkem teavet, mille oleks kogunud väline töövõtja, mis tõendaks, et 2006. aastal viibis ELis kuni 8 miljonit ebaseaduslikku sisserändajat, kellest pooled sisenesid ELi seaduslikult, kuid muutusid ebaseaduslikeks või rikkujateks pärast seda, kui nad olid oma lubatud viibimise aja ületanud.[1]

Pole veel kindlaks tehtud, kas kolmanda riigi kodanike riiki sisenemist ja riigist lahkumist käsitlevate andmete ning nende biomeetriliste andmete hoidmiseks on vaja eraldi süsteemi. Uus süsteem võiks kasutada SIS II ja viisainfosüsteemi tehnilist platvormi, kasutades seega ära sünergia biomeetriliste tunnuste tuvastamise süsteemiga, mida praegu arendatakse ning mis võiks saada ühiseks aluseks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile, viisainfosüsteemile ja SIS II-le. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem tooks kaasa vajaduse muuta viisainfosüsteemi määrust ja Schengeni piirieeskirju. Pole veel teada, millist vastasmõju omaks väljapakutud süsteem seoses viisadest loobumisega, eranditega biomeetrilise teabe andmisega seoses ning piirikontrolli ja piiril dokumentide kontrolli eranditega.

Raportöör on teadlik, et nn lubatust kauemaks jäänud isikud peaksid esindama suurimat ebaseaduslike sisserändajate kategooriat ELis ja et lubatust kauemaks jäämise kontseptsioon on väljapakutud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemis kesksel kohal. Samuti on tõsi, et kolmanda riigi kodanikud, kes jäävad lubatud perioodist kauemaks, tuvastatakse praegu ainult tänu mingile (muule) kokkupuutele õiguskaitseorganitega, näiteks töökohtade kontrolliga seoses või mitteseotud kinnipidamisel kriminaalsüüdistuse tõttu. Ehkki väljapakutud süsteem ja hoiatuste informatsioon võiks võimaldada takistada kolmanda riigi kodanikel kauemaks jäämist ja annaks ka andmeid ja teavet suundumuste kohta, rõhutab raportöör asjaolu, et oma lubatud viibimisperioodist kauemaks jääva isikuga kontakti saamiseks on ikkagi vajalik mingi muu kokkupuude õiguskaitseorganitega. Seepärast ei usu raportöör, et väljapakutud süsteem lõpetaks kauemaks jäämise nähtuse kui sellise. Lisaks nõuab raportöör selget kauemaks jäämise määratlust, k.a konkreetsete tingimuste puhul võimalikud erandid .

Üldisemal tasandil on raportöör arvamusel, et äärmiselt raske on saada selget ülevaadet, sest puudub kõikehõlmav üldine kava, milles esitataks ELi piiristrateegia üldine ülesehitus, samuti andmed selle kohta, kuidas peaksid koos toimima kõik omavahel seotud programmid ja süsteemid, mis on juba juurutatud, ettevalmistamisel või poliitika väljatöötamise staadiumis, ja kuidas optimeerida programmide omavahelisi seoseid. Seepärast pole taas selge, kas uut süsteemi on möödapääsmatult vaja. Lisaks sellele ja järgides USAs saadud õppetunde, peab ütlema, et kahtlemata on raskem rakendada väljumise kontrolli kui sisenemise kontrolli võimekust, eriti seoses lahkumisega maad ja merd mööda.

3. Võitlus terrorismi vastu: reisiloa elektrooniline süsteem ESTA

ELi ESTAt kohaldataks kolmanda riigi kodanike suhtes, kelle puhul ei kehti viisanõue. Neil palutaks enne reisi esitada elektrooniline taotlus, milles palutaks esitada reisija tuvastamiseks vajalikud andmed ja passiandmed ja andmed reisi kohta.

[1] Sealsamas (p 5), lk 8.

Raportöör mõistab, et oleks naiivne arvata, et viisavaba režiimiga pärit riigist reisija kujutab endast automaatselt väiksemat ohtu kui viisataotleja, keda on enne reisi põhjalikumalt kontrollitud. Seepärast tunnistab raportöör, et poleks tark keskendada turvameetmete puhul tähelepanu ainult inimestele, kes saabuvad ELi riikidest, mille suhtes kehtib viisanõue. Raportöör kahtleb siiski, kas väljapakutud süsteem lisaks kõigile olemasolevatele ja/või ettevalmistatavatele meetmetele, mis seega toob kaasa veelgi mahukama andmetöötluse, aitab oluliselt terrorismi vastu võidelda. Raportöör on veendunud, et õige suund on just tihe koostöö luureteenistuste vahel ja mitte üldine andmete lauskogumine.

Euroopa Komisjon kavandab käivitada poliitikauuringu, millele järgneks tehniline uuring, selleks et uurida süsteemi otstarbekust, praktilisi aspekte ja mõju. Poliitikauuringu tulemusi on oodata 2009. aasta keskel. Raportöör on palunud komisjonil teavitada Euroopa Parlamenti uuringu täpsest ajakavast ja andmetest, pärast seda, kui need on teada. Lisaks sellele soovib raportöör saada ELi ESTA raames ka üksikasjalikku selgitust voliniku avalduse kohta, et viisasid tuleb suurema liikuvusega globaliseerunud maailmas, kus meie ees seisavad uued julgeolekuohud, pidada aegunud instrumentideks, arvestades, et kogemused näitavad selgelt, et viisavaba reisimine on nii julgeoleku kui majanduse seisukohalt olnud suur väärtus.
Tuleks arvesse võtta õppetunde, mis saadi samalaadse süsteemi rakendamisel Austraalias. See käib ka praegu USAs poolelioleva rakendamise protsessi kohta. Sellega seoses tuleks märkida, et 3. juunil 2008 tegi USA sisejulgeolekuministeerium teatavaks ESTAt käsitleva ajutise lõpliku eeskirja, ESTA on uus Interneti-põhine süsteem, mis on osa viisanõudest loobumise programmist, millega nõutakse, et USAsse suunduvad nende riikide kodanikud, kellelt viisat ei nõuta, peavad registreerima Interneti kaudu vähemalt 72 tundi enne lahkumist. USA sisejulgeolekuminister usub, et teade avaldatakse bülletäänis *Federal Register* 2008. aasta novembri kekspaigaks, kusjuures tehakse teatavaks kohustuslike ESTA nõuete rakendamine 12. jaanuaril 2009.

Raportöör palus Euroopa Komisjonil muuta avalikult kättesaadavaks komisjoni taotlused USA asutustele edasise kirjaliku teabe ja dokumentide saamiseks ESTA ajutise lõpliku eeskirja kohta ning samuti kommenteerida USA ametnike avaldusi, et Euroopa Komisjon näib olevat süsteemiga rahul.