EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

2008/2181(INI)

21.11.2008

RAPORTI PROJEKT

Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine ja sarnased kogemused kolmandates riikides
(2008/2181(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK 3

SELETUSKIRI 8

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamise ja sarnaste kogemuste kohta kolmandates riikides
(2008/2181(INI))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse komisjoni 13. veebruari 2008. aasta teatist „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine” (KOM(2008)0069);

– võttes arvesse komisjoni 13. veebruari 2008. aasta teatist „Aruanne FRONTEXi tegevusele antud hinnangu ja tema tulevase arengu kohta” (KOM(2008)0067);

– võttes arvesse komisjoni 13. veebruari 2008. aasta teatist „Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) loomise analüüs” (KOM(2008)0068);

– võttes arvesse Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta esialgseid kommentaare ning artikli 29 alusel asutatud töörühma ja politsei- ja õiguskoostöö töörühma 29. aprilli 2008. aasta ühisarvamust kolme eespool nimetatud teatise kohta;

– võttes arvesse nõukogu järeldusi Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiride haldamise kohta;

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad)[1];

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrust (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus)[2];

– võttes arvesse nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta määrust (EÜ) nr 1104/2008, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II)[3], ja nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta otsust 2008/839/JSK, mis käsitleb migratsiooni Schengeni infosüsteemist (SIS 1+) teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II)[4];

– võttes arvesse komisjoni 24. novembril 2005. aasta teatist justiits- ja siseküsimuste valdkonna Euroopa andmebaaside suurema tõhususe, tugevdatud koostalitusvõime ja koostoime kohta (KOM(2005)0597);

– võttes arvesse oma … resolutsiooni FRONTEXi tegevusele ja Euroopa piiride valvamise

[1] ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.
[2] ELT L 218, 13.8.2008, lk 60.
[3] ELT L 299, 8.11.2008, lk 1.
[4] ELT L 299, 8.11.2008, lk 43.

süsteemile (EUROSUR) antud hinnangu ja nende tulevase arengu kohta[1];

– võttes arvesse kodukorra artiklit 45;

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A6-0000/2008),

A. arvestades, et kontrolli kaotamine ELi sisepiiridel on Euroopa integratsiooni üks märkimisväärsemaid saavutusi;

B. arvestades, et sisepiirideta ala ei saa siiski toimida ilma ühisvastutuse ja solidaarsuseta välispiiride haldamisel;

C. arvestades, et ELi integreeritud piirihalduse raamistikus on juba kehtestatud mitmeid vahendeid ja programme, või need on ettevalmistamisel või poliitika väljatöötamise faasis;

D. arvestades, et komisjon on teatanud, et kavatseb vahemikus 2009–2010 esitada õigusaktide ettepanekud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi, registreeritud reisija programmi ja reisiloa elektroonilise süsteemi (ESTA) kohta;

E. arvestades, et Austraalias kehtib samasugune süsteem ning seda rakendatakse praegu USAs US-VISIT programmi osana;

F. arvestades, et laiaulatuslik üldkava, milles sätestatakse ELi piiristrateegia üldine struktuur, ning olemasolevate ning ettevalmistamisel olevate süsteemide põhjalik hindamine on puudulikud;

Riiki sisenemise / riigist lahkumise süsteem

1. on teadlik, et nn riiki lubatust kauemaks jäänud isikud, kes on kavandatud sisenemise ja lahkumise süsteemi keskmes, peaksid moodustama ELi ebaseaduslike sisserändajate kõige suurema kategooria; soovib siiski rohkem infot välistöövõtja kogutud andmete kohta, milles tõestati, et 2006. aastal oli ELis kuni 8 miljonit ebaseaduslikku sisserändajat[2]; nõuab lisaks, et määratletaks selgelt „riiki lubatust kauemaks jäänud isik", sealhulgas teatavatel tingimustel tehtavad võimalikud erandid;

2. juhib tähelepanu sellele, et kuigi kavandatud süsteem ja hoiatusteatega edastatav teave võib aidata ära hoida kolmandate riikide kodanike riiki lubatust kauemaks jäämise, pakkudes samas andmeid ja teavet käitumissuundumuste kohta, on oma lubatud viibimisperioodist kauemaks jääva isiku kinnipidamiseks siiski vajalik kokkupuude õiguskaitseorganitega, ja seega ei usu sellesse, et väljapakutud süsteem lõpetaks kauemaks jäämise nähtuse kui sellise;

3. ei oma piisavat teavet selle kohta, kuidas nimetatud süsteem integreeritakse kehtivasse raamistikku ja kuidas see toimib sellega koos, võimalike muutuste kohta, mida on vaja olemasolevatesse süsteemidesse teha, ja tegelike kulude kohta, mis sellega kaasnevad; on

[1] Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2008)0000.
[2] SEK(2008)0153.

seetõttu arvamusel, et nimetatud süsteemi rakendamise hädavajalikkus on endiselt kaheldav;

4. märgib, et USA kogemustest lähtudes on kahtlemata raskem teostada väljumise kontrolli kui sisenemise kontrolli, eriti seoses lahkumisega meritsi ja maitsi; omab samade kogemuste tõttu ka märkimisväärseid kahtlusi nimetatud süsteemi kulutõhususe osas;

Registreeritud reisija programmi

5. toetab põhimõtteliselt kolmandate riikide kodanike registreeritud reisija programmi, sõltumata sellest, kas nende suhtes kehtivad viisanõuded, ja ELi kodanike puhul võimalusel automaatväravate kasutamist, sest ühenduse õigus praegusel kujul ei võimalda piirikontrolli lihtsustada, välja arvatud kolmandate riikide kodanike osas, kes elavad piirialadel;

6. kritiseerib siiski teatises „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine" kasutatud terminoloogiat (madala riskiga / heauskne reisija), sest see justkui viitaks, et suurt hulka reisijaid peetakse *a priori* kõrge riskiga või pahausksetеks reisijateks;

7. juhib tähelepanu sellele, et mitmed liikmesriigid on juba kehtestanud või valmistavad ette sarnast registreeritud reisija programmi, ning juhib tähelepanu ohule, mis peitub selles, et lõpptulemusena on olemas segadik 27 süsteemist, mis kõik põhinevad erinevatel kriteeriumidel, sealhulgas andmekaitse ja tasude kriteeriumidel; on teadlik asjaolust, et Madalmaad koos Saksamaa, Ühendkuningriigi ja FRONTEXiga soovivad edendada rahvusvahelist kiirreisija programmi, mis oleks võimalik eeskuju teistele liikmesriikidele;

8. pooldab ühtlustatud lähenemisviisi ja seega nõuab tungivalt, et komisjon kiirendaks nimetatud protsessi liikmesriikide parimate tavade põhjal ning tagaks, et liikmesriigid jätkaksid tegutsemist kooskõlas ühenduse õigusega;

Reisiloa elektrooniline süsteem (ESTA)

9. tunnistab, et seoses julgeolekumeetmetega ei oleks arukas koondada tähelepanu ainult nendele kolmandate riikide kodanikele, kes reisivad ELi riikidest, mille suhtes kehtib viisanõue; kuid seab kahtluse alla, kas kavandatud süsteem on hädavajalik ja soovib selle põhjenduste kohta põhjalikku selgitust; on veendunud, et õige tee on eelkõige luureteenistuste tihe koostöö, mitte üldine massiline andmete kogumine;

10. soovib saada teavet komisjoni kavandatud uurimuse täpse ajakava ja üksikasjade kohta;

Andmekaitse ja biomeetriliste andmete probleemid

11. peab lubamatuks seda, et komisjon ei konsulteerinud Euroopa andmekaitseinspektoriga ja artikli 29 alusel asutatud töörühmaga enne teatise „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine" vastuvõtmist; soovib, et komisjon teeks seda seoses igasuguse tegevusega nimetatud teatise raames, sest kavandatud koostisosad sisaldavad endas suure hulga isikuandmete töötlemist;

12. on teadlik, et biomeetrilised andmed on teoorias tõhus isikutuvastamise vahend, sest

mõõdetavad omadused peaksid olema iga isiku puhul eripärased; kuid rõhutab siiski asjaolu, et biomeetriliste andmete usaldusväärsus ei ole kunagi täielik ja/või biomeetrilised andmed ei ole kõikidel juhtudel täpsed; seega juhib tähelepanu sellele, et alati peaks olema võimalik kasutada tagavaramenetlust;

13. nõuab standardprotokolle biomeetrilise teabe kasutamise ja vahetamise kohta ning protokolli kasutamist kirjeldavad liidese juhendkokkuleppeid; on samuti arvamusel, et biomeetriliste andmete kasutamise suhtes peaks kehtima kvaliteedistandard, et vältida erisusi liikmesriikide poolt kasutatavate süsteemide heakskiitmisel;

14. on arvamusel, et lähenemisviis „eraelu kavandatud puutumatus" on oluline osa igasuguses arengus, millega seatakse ohtu eraisikute isikuandmed ja üldsuse usaldus nende suhtes, kelle käes on teave üldsuse kohta;

Järeldused

15. on seisukohal, et ELi tõeliselt integreeritud piirihalduse eesmärk on õiguspärane ja nõustub, et on oluline jätkuvalt arendada ja tugevdada ELi ühist poliitikat piirihalduse osas;

16. kuid on siiski arvamusel, et piiri- ja sisserändehalduse raamides kuhjub hämmastaval kiirusel ambitsioonikaid ettepanekuid;

17. kritiseerib laiaulatusliku üldkava puudumist, milles sätestataks ELi piiristrateegia üldised eesmärgid ja struktuur, samuti üksikasjad selle kohta, kuidas kõik seotud programmid ja kavad (juba kehtestatud, ettevalmistamisel või poliitika väljatöötamise etapis) peaksid koos toimima ja kuidas saaks nendevahelisi suhteid optimeerida;

18. rõhutab vajadust esmalt hinnata olemasolevaid ja kavandatavaid süsteeme ning rõhutab, et ELi võime saavutada oma strateegilisi eesmärke sõltub suures osas sellest, kui edukalt hallatakse seotud programmide koostoimimist, sest dubleerimine ja nendevahelised vastuolud avaldavad negatiivset mõju organisatsiooni toimimisele ja seetõttu ka tulemustele;

19. on arvamusel, et enne investeerimist on väga oluline, et oleks olemas selgelt määratletud toimimisraamistik, mis koondaks kõik meetmed ja uued algatused; juhib samuti tähelepanu sellele, et peaks olema selge, milliseid abinõusid või muudatusi oleks vaja, et tagada tehnoloogia ja protsesside harmooniline koostoimimine, ning rõhutab, et kõik investeeringud peaksid olema majanduslikult põhjendatud;

20. rõhutab, et tasakaalu leidmine järjest suurema hulga inimeste vaba liikumise osas üle piiride ja Euroopa Liidu kodanike suurema julgeoleku tagamise vahel ei ole kerge ülesanne ega eita, et kõnealuste andmete kasutamisel on oma selge eelis; samal ajal on arvamusel, et üldsuse usaldust valitsuse tegevuse suhtes võib säilitada üksnes siis, kui on ette nähtud piisavad andmekaitsevahendid, järelevalve ning hüvitusmehhanismid;

o

o o

21. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile, liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele, Euroopa andmekaitseinspektorile ja Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuurile (FRONTEX).

SELETUSKIRI

Taust

Schengeni ala loomine on toonud kaasa Euroopa Ülemkogu 2001. aasta detsembri Laekeni kohtumisel esitatud ja Euroopa Komisjoni ühes 2001. aasta teatises [1] ja ka Haagi programmis järgitud integreeritud piirihalduse mõiste uue kajastamise välispiiride integreeritud haldussüsteemi vormis. 2002. aasta teatises on välispiiride integreeritud halduse ühise poliitika alusena rõhutatud viit vastastikuses sõltuvuses olevat komponenti: 1) ühine õigusaktide kogu, 2) ühine koordineerimise ja operatiivkoordineerimise mehhanism, 3) ühine integreeritud riskianalüüs, 4) Euroopa mõõtme arvessevõtmiseks koolitatud töötajad ja kokkusobivad seadmed, 5) kohustuste jagamine liikmesriikide vahel Euroopa piirivalveametnike korpuse loomise eelsel ajal.

Arvestades, et 2002. aastal loodud kava on nüüd lõpule viidud[2] (hoolimata asjaolust, et mitu õigusloomega seotud algatust ja/või süsteemi tuleb veel vastu võtta ja/või rakendada [3]) ja et selleks, et saavutada tõeliselt integreeritud piirihaldust, mille eesmärk on ühendada julgeoleku suurendamine ja kolmanda riigi kodanike reisimise lihtsustamine, võiks kaaluda täiendavate meetmete võtmist, andis komisjon 2008. aasta veebruaris sellel eesmärgil välja teatise. Kõnealuses teatises pööratakse tähelepanu kolmele vahendile, mida kohaldataks kolmanda riigi kodanike suhtes, kes reisivad Schengeni liikmesriiki või muusse Schengeni koostöös osalevasse riiki: 1) riiki sisenemise ja riigist lahkumise kuupäevade registreerimise kasutuselevõtt, 2) heausksete reisijate piiriületuse lihtsustamine, 3) reisiloa elektroonilise süsteemi (ESTA) kasutuselevõtt. Komisjon kavatseb olla aastatel 2009–2010 valmis esitama seadusandlikke ettepanekuid uute meetmete rakendamiseks ajavahemikul 2012–2015.

Raportöör on seisukohal, et Euroopa Parlament peaks esitama oma seisukohad selle komisjoni kavandatud uue meetmekogumi kohta isegi juhul, kui need on veel poliitika väljatöötamise järgus, kuna nad toovad tõenäoliselt kaasa olulisi muudatusi piirihalduse mõistmise viisi ja neil võib olla andmekaitsega seoses tohutu mõju.

Raport põhineb 30. juuni 2008. aasta ümarlaual „Euroopa Parlament – liikmesriikide parlamendid: vabadus ja julgeolek ELi piiride integreeritud halduses“, kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni kohtumistel kõnealusel teemal ja ka suhtlemisel komisjoni esindajate, Euroopa andmekaitseinspektori, liikmesriikide esindajate ja USA sisejulgeoleku ministeeriumiga.

Raportööri seisukoht

Tuleviku kujundamine olevikku hoolikalt jälgides

[1] KOM(2002)0233. ELi liikmesriikide välispiiride integreeritud halduse suunas.

[2] Konsolideeritud õiguslik raamistik, lihtsustatud eeskirjad kohaliku piiriliikluse jaoks (määrus (EÜ) nr 1931/2006), operatiivset mõõdet hõlmava agentuuri FRONTEX loomine, Euroopa välispiirifondi, mis annab finantsabi liikmesriikidele, kes vastutavad pikkade ja raskete välispiirilõikude eest, loomine, et aidata liikmesriike, kes seisavad silmitsi sisserändajate arvu järsu ja ettearvamatu suurenemisega.

[3] Nt: ühenduse viisaeeskiri, VIS, SIS II.

Raportöör tahaks algusest peale juhtida tähelepanu põhielemendile, et hinnata uusi kavandatavaid meetmeid: komisjon on pärast mitme poliitikavõimaluse saamist (kaasa arvatud praegune olukord) sätestanud oma mõju hinnangus eelistatud valiku. See oleks kombinatsioon riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemist kõigi kolmanda riigi kodanike jaoks, kolmanda riigi kodanikele avatud registreeritud reisija programmist ja raamistikust „kohalike" registreeritud reisija kavade ja automatiseeritud piirikontrolli väljatöötamiseks.

Võrdlevale punktitabelile osutades rõhutatakse mõju hinnangus, et hinnangu aluseks oleva algse olukorra puhul *on eeldatud praeguse olukorra säilitamise edukat rakendamist*.[1]

Seda aspekti tuleb rõhutada, kuna praegu ei ole piirihalduse valdkonnas mitu vahendit veel kasutusel ja seepärast ei ole veel võimalik nende tulemuslikkust kommenteerida. [2] Raportöör on samuti seisukohal, et enne mis tahes uue ettepaneku käsitlemist käesolevas valdkonnas on tingimata vajalik olemasolevate meetmete selge hindamine.

Konkreetsed meetmed, välisriikide eeskuju ja edasised sammud

Kuna raportööri töödokumentides on juba välja toodud konkreetsed märkused, tahaks raportöör a) võtta lühidalt kokku oma seisukohad seoses kavandatud meetmetega, b) tuletada meelde riikide kogemusi kõnealuses valdkonnas, c) juhtida tähelepanu mõnele meetmele, mida kõnealuses valdkonnas toetada tuleks.

Riiki sisenemise/riigist lahkumise süsteem, registreeritud reisija programm, reisiloa elektrooniline süsteem ESTA ja arengud mujal

Üldisest vaatenurgast lähtudes on raportöör seisukohal, et ELi välispiiride integreeritud piirihalduse Euroopa mudeli väljatöötamist tuleb tervitada. Konkreetsete meetmete (mis aitavad kaasa reisijate liikumise jälgimisele) esitamise tempo on siiski pidevalt kiirenenud. Kõikehõlmava üldkava puudumise korral, milles selgitatakse praegu kehtivatelt või vastuvõetavatelt/kavandatavatelt programmidelt ja süsteemidelt nõutavaid eesmärke, tulemuslikkust ja sünergiaid, on üsna raske hinnata õigesti uute süsteemide, eriti sellise süsteemi nagu riiki sisenemise/riigist lahkumise süsteem, äärmist vajalikkust. Lisaks sellele tuleb sätestada „riiki lubatust kauemaks jäänud isiku" selge määratlus ja sellise süsteemi toetamiseks vajalikud usaldusväärsed andmed.

Raportöör toetab põhimõtteliselt registreeritud reisija programmi kontseptsiooni, kuid juhib tähelepanu teatises kasutatud terminoloogiale ja vajadusele sätestada registreerimise/tühistamise (sh edasikaebamise võimaluse) täpsed kriteeriumid ja motiivid. Lõpetuseks toetab raportöör ühtlustatud lähenemisviisi.

Raportöör on seisukohal, et praegu on liiga vara 2008. aasta piiripaketis ESTA sisalduva viimase meetme kasulikkuse või lisaväärtuse kohta märkusi teha. Raportöör ootab poliitikauuringut, millele järgneb komisjoni tehniline uuring, milles analüüsitakse sellise süsteemi teostatavust, praktilist mõju ja üldmõju. Üksnes siis on võimalik kõnealust meedet

[1] SEK(2008)0153, lk 45–46.

[2] Selles on ka rõhutatud õigesti, et VIS-süsteemi suutmatus ELi välispiiridel isikukontrolle läbi viia ja toimida tõhusalt ka kõikides piiriületuspunktides tooks kaasa eelistatud piiratud kasu võimaluse, SEK (2008)0153, lk 52.

edasi arendada.

Raportöör on seisukohal, et kõnealuste meetmete kontekstis tuleb samal ajal tehniliste konsulteerimistega, milles uuritakse ka vähem invasiivseid tehnoloogiaid, mis võivad isikuandmete töötlemise miinimumini viia, põhjalikult järele mõelda, milline on mõju üksikisikute õigusele eraelu puutumatusele. Tuleb ka meelde tuletada, et hoolikalt tuleks jälgida ulatuslikku toetumist biomeetrilistele andmetele, millega kaasnevad kõnealused uued meetmed.

Vaadeldes näiteid välisriikidest, kes on komisjoni teatises esitatud meetmetega sarnaste meetmetega tööd alustanud, eriti Ameerika Ühendriikide külaliste ja sisserändajate staatuse indikatsiooni tehnoloogia (US-VISIT) programmi, tuleks vastu võtta ettevaatlik lähenemisviis. US-VISITi eesmärk on tõhustada USA kodanike ja külaliste turvalisust, hõlbustada seaduslikku reisimist ja kaubandust, tagada USA sisserändesüsteemi terviklikkus ja kaitsta külaliste eraelu puutumatust. Pärast teoreetilist ja kohaliku tasandi kogemust Washington DCs teeb raportöör järelduse, et selline programm nagu US-VISIT saab tegelikult toimida tehnilisest vaatenurgast ja et programm kui selline ei ole tingimata takistuseks katkematule reisijatevoole. Siiski tuleks tuletada meelde, et Ameerika Ühendriikide valitsuse aruandluse eest vastutav amet (GAO) [1] tõstatab süsteemi kulutasuvusega seoses rohkelt küsimusi.[2]

Edasised sammud

Nagu eelnevalt rõhutatud, on raportöör seisukohal, et vajalik esimene samm peaks olema olemasolevate süsteemide ja nende vastava koostoime kriitiline ja põhjalik hindamine, et arutleda veel uute meetmete vajalikkuse üle.

Samal ajal tuleks rõhutada selgesti kõikide olemasolevate meetmete ja kavandatud algatuste ülemaailmset raamistikku koos andmekaitseküsimuste ja vajalike kaitsemeetmetega, mis tuleb protsessis niipea kui võimalik ette näha.

Raportöör võtab teadmiseks küsimustiku, mille eesistujariik saatis ELi liikmesriikide delegatsioonidele ja ka Islandile, Liechtensteinile, Norrale ja Šveitsile ning mis puudutab kavandatud riiki sisenemise/riigist lahkumise süsteemi, kaasa arvatud nende riikide vastuseid.

Raportöör on arvamusel, et kõikide asjaomaste osalejatega tuleks pidada põhjalikumaid arutelusid kõigi kolme meetme üle, ja rõhutab vajadust avalike arutelude järele riigisisesel ja Euroopa tasandil.

[1] GAO, avaldus piiri-, mere- ja ülemaailmse terrorismi vastase võitluse allkomisjonile, sisejulgeolekukomisjonile, esindajatekojale, 28. juuni 2007, „Väljavaated biomeetrilise tehnoloogia US-VISIT kasutamiseks riigist lahkumisel jäävad ebaselgeks“, GAO-07-1044T.

[2] Sellise süsteemi kulutasuvuse küsimus tõstatati Euroopa andmekaitseinspektori märkustes komisjoni teatise KOM(2008) 69 lõplik kohta, 3. märts 2008, lk 4, vt ka n 1.