

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) asutamise kohta”

KOM(2010) 61 lõplik – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Raportöör: **Antonello PEZZINI**

18. märtsil 2010. aastal otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) asutamise kohta”

KOM(2010) 61 lõplik — 2010/0039 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 16. juunil 2010.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 464 istungjärgul 14. ja 15. juulil 2010 (15. juuli 2010. aasta istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 78, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1 liige.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab ja toetab Euroopa Komisjoni tööd määruse (EÜ) nr 2007/2004 kohandamisel ja ajakohastamisel.

1.2 Liikmesriigid, kes kooskõlas Schengeni konventsiooniga liikumisvabaduse kohta on kaotanud piirikontrollid sisepiiridel, võivad ise valida ametiasutuse, kellele usaldada välispiiride kontroll.

1.2.1 Arvestades ELi laienemist ja asjaolu, et Schengeni ala pidevalt laieneb, hõlmates pea kõiki liikmesriike, ning seoses riikide õigussüsteemide erinevustega on täheldatud, et välispiiride kontroll on liikmesriigiti usaldatud väga erinevatele ametiasutustele.

1.3 Seetõttu võtsid liikmesriigid 2001. aastal Laekenis toimunud Euroopa Ülemkogu tulemusena endale kohustuse luua ühine ja operatiivne konsulteerimis- ja koostöömehhanism, et koordineerida riiklike asutuste tegevust ELi välispiiride kontrollimisel.

1.3.1 See ülesanne on muutunud üha kiireloomulisemaks seoses piiriüleste suhete olulise arenguga, mis on lihtsustanud identiteetide arvu kasvu ja uute rahvusriikide teket.

1.4 Rakendades üldist lähenemisviisi piiride turvalisuse tagamisele ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemisele, tegi

Euroopa Komisjon ettepaneku luua Frontexi ühised toetusrühmad, mida ELi liikmesriigid pakuvad vabatahtlikkuse alusel.

1.4.1 Sel põhjusel ning järgides Schengeni piirieskirju ja riiklike ametiasutuste pädevusi ning ühise poliitika arendamise eesmärgil püsi- ja mobiilse infrastruktuuri valdkonnas, tuleks kõnealustele rühmadele teha ülesandeks järelevalve ja sellest tulenevalt piiripunktide integreeritud kontrolli tagamine.

1.4.2 See tähendab võimet kontrollida alati kooskõlas liikmesriigi suunistega isikut tõendavaid dokumente, küsida välisriikide kodanikelt nende asjaomasel riigis viibimise põhjust, ja minna liikmesriigi territoriaalvetes oleva laeva pardale⁽¹⁾.

1.4.3 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et rühmadele tuleb tagada vajalikud finants- ja transpordivahendid (laevad, lennukid, helikopterid). ELi kõigil liikmesriikidel tuleb määrata kindlaks Frontexi operatsioonides kasutatavad varad, teha need teatavaks ning registreerida need ELi liikmesriikides.

1.5 Siiski ei tohi unustada välispiiride valve ja kontrolli militariseerimise ohtu. Seetõttu tuleb hoolikalt kooskõlastada kõik võimalikud kattuvused uurimis-, militaar- ja tollivaldkonna ülesannetega, mille üksikud liikmesriigid on usaldanud oma politsei-, maa-, mere- ja õhujõududele ning tolliasutustele, tagades, et nende kontrollisuuutlikkust mitte ei vähendata, vaid suurendatakse (Euroopa lisandväärtus).

⁽¹⁾ Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 77 võivad Frontexi töötajad tegutseda liikmesriikide piirivalve korraldusel kooskõlas liikmesriikide suveräänsusega.

1.5.1 Lisaks sellele on lahendamata rahvusvahelise õiguse küsimused, mis seonduvad sekkumisega avamerel ning 1982. aasta ÜRO mereõiguse konventsiooniga ⁽²⁾.

1.6 Muu hulgas põhiõiguste hartat hõlmava Lissaboni lepingu vastuvõtmisega suurenesid oluliselt ELi ülesanded ja pädevus sisserände- ja varjupaigapoliitika valdkonnas. Komitee leiab, et üksikisikute kinnivõtmise ja kinnipidamisega seotud eelisõigusi tuleks jätkuvalt reguleerida tavaliste inimõiguste kaitse alaste õigusaktidega, mitte nn üleliigsete eeskirjadega. Frontexit kui agentuuri ei saa kontrollida välisteenistuse kaudu või üksnes eelarve eeskirjadega, vaid see peab jätkuvalt alluma samadele isikute austamise nõuetele, mida rakendatakse üle kogu Euroopa Liidu, ning konkreetsemalt Euroopa Nõukogu karistusõiguse eeskirjadele ⁽³⁾.

1.7 Arvestades Euroopa Liidu sotsiaalseid ja õiguslikke tavaid inimväärkuse ja varjupaigaõiguste küsimustes, soovib komitee anda nimetatud rühmade liikmetele selget ja põhjalikku põhikoolitust ning täiendõpet psühholoogia ja käitumise valdkonnas (tagades nii korrapärase kontrolli), mis võimaldavad paremini mõista haavatavamas olukorras olevaid isikuid ja isikuid, kes üritavad parandada oma sotsiaalset heaolu, nagu paljud eurooplased sajanite jooksul teinud on.

1.7.1 Asjaomastel rühmadel peab komitee arvates olema operatiivne, mitte poliitiline iseloom, kuna rühma tegevuse eesmärk on Schengeni piirieskirjade rakendamine.

1.7.2 Komitee arvates peaks Frontexi ülesanne olema selliste rahvusvaheliste kurjategijate paljastamine ja karistamine, kes korraldavad inimkaubandust ja muudavad inimesed, kelle õigustatud eesmärk on heaolu ja sotsiaalsete tingimuste parandamine, alandava ja hävitava ekspluateerimise ohvriteks.

1.7.3 Lisaks sellele peaksid Frontexi rühmad GMES-süsteemi abil kooskõlas liikmesriigi suunistega aktiivselt kaasa aitama Vahemere piirkonnas raskustesse sattunud pagulaste päästmisele.

1.7.4 Eespool öeldut arvesse võttes teeb komitee ettepaneku seada sisse jätkuvad suhted ja tihe koostöö valitsusväliste organisatsioonidega.

1.7.5 Komitee leiab, et valitsusväliste organisatsioonide rolli ja ülesandeid silmas pidades on nende kaasamine vältimatu, kui

⁽²⁾ Lisaks lahkavõtmisele teiste liikmesriikidega põgenike vastuvõtmise ja tagasisaatmise eeskirjade korrektse rakendamise teemal süüdistavad Itaalia kohtud ametnikke ja sõjaväelasi vägivalda kasutamises, kui nad saatsid 2009. aasta augustis Liibüasse tagasi 75 rahvusvahelistes vetes kinni peetud ebaseaduslikku sisserändajat. Itaalia valitsus ei jaga Siracusa prokuratuuri seisukohti, samal ajal kui ÜRO pagulaste ülemvolinik on seisukohal, et pagulaste tagasisaatmised on seadnud ohtu pagulaste võimaluse taotleda varjupaika Itaalias.

⁽³⁾ Kuna kõik liikmesriigid on nüüd ratifitseerinud inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 14, avavad selle artikkel 17 ja ratifitseeritud Lissaboni leping tee ELi ühinemisele inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsiooniga, mistõttu on nüüd veelgi vajalikum tagada, et Frontex ei kalduks sellelt teelt kõrvale.

soovitakse, et nad annaksid oma panuse ja täidaksid kultuurivahendaja rolli asjaomaste menetluste kõikides etappides vastavalt haavatavas olukorras olevate inimeste kohtlemist käsitlevatele ELi ja riiklikele eeskirjadele.

2. Sissejuhatus

2.1 Piirid kõrvutuvad ja eraldavad kaks riiki või geograafilist piirkonda vastavalt piirjoonele, mis määrab asjaomaste rahvaste vastastikused suhted.

2.1.1 Looduslikud piirid (mäed, jõed, veekogud) on eri kallastel elavate inimeste jätkuva rivaliteedi põhjuseks.

2.1.2 Ka poliitilised ja konventsionaalsed piirid on ajaloos toimunud võitluste ja saavutatud kompromisside tulemus.

2.1.3 Globaliseerumise ajajärgul on rahvusvahelise suhtlemise kiire areng lihtsustanud identiteetide arvu kasvu ja suurendanud iseseisvate rahvaste arvu, mille tulemusel on kerkinud esile uued rahvusrigid ja rahvuspiirkonnad.

2.1.4 Selle tulemusel suureneb selliste üksikute riikide piiride arv ja puutumatus, mille haprad piirid on võimalike ja tegelike konfliktide allikaks.

2.2 Euroopa riigid kujutavad endast olulist erandit maailmas. Schengeni kokkuleppega kaotati kontroll liikmesriikide sisepiiridel, millega vähendati riikide suveräänsuse tähtsust.

2.2.1 Kuid tugeva surve tõttu, mida sisserändelaine ELi maa- ja merepiiridele praegu põhjustab, on vaja tõhustada ja arendada uusi välispiiride valvamise süsteeme (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 EL analüüsib praegu Euroopa välispiiride valvamise süsteemi loomist.

2.3.2 Projekti rakendamine peaks vähendama ebaseaduslike sisserändajate arvu ja surmajuhtumeid transiidil, ennetama rahvusvahelist kuritegevust ja suurendama sisejulgeolekut.

2.3.3 Kavas on luua Euroopa integreeritud piirihaldussüsteem, mis põhineb teabe- ja seiresüsteemide ühisel võrgustikul.

2.3.4 Kavas on luua elektrooniline turvatud sidevõrk, et tagada andmevahetus ja tegevuste koordineerimine liikmesriikide erinevate pädevate asutuste vahel ning liikmesriikide ja Frontexi agentuuri vahel⁽⁴⁾.

2.4 FRONTEXI loomine

2.4.1 Määrusega (EÜ) nr 2007/2004 loodi Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur.

2.4.2 Määrusega (EÜ) nr 863/2007 kehtestati mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade (RABIT) loomiseks, muudeti määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeriti külalisametnike ülesandeid ja volitusi.

2.4.3 Liikmesriigil on seega võimalus taotleda agentuuri kaudu teiste liikmesriikide nõuetekohase väljaõppega kiirreageerimisrühmade sekkumist oma territooriumil⁽⁵⁾.

2.5 Direktiivis 2008/115/EÜ kehtestatakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, „kooskõlas põhiõigustega ... kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega”.

2.5.1 5. aprillil 2010, pärast viisataotluste menetlemise ja väljastatud viisade muutmise käsiraamatu⁽⁶⁾ vastuvõtmist, mis edastati kõigi liikmesriikide konsulaartöötajatele, rakendatakse ühenduse viisaeeskirja Schengeni viisaruumis, kuhu kuulub 22 liikmesriiki ja kolm assotsieerunud riiki.

2.5.2 Haagi programmis⁽⁷⁾ nähakse ette agentuuri Frontex väljaarendamine kindla programmi alusel.

2.5.3 Euroopa Ülemkogu 10.–11. detsembril 2009 toimunud kohtumisel vastuvõetud mitmeaastases Stockholmi programmis, milles käsitletakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, otsustati tõhustada Frontexi rolli, sealhulgas agentuuri õigusraamistiku läbivaatamise teel, ning nähakse eelkõige ette ELi välispiiride integreeritud haldamine.

3. Komisjoni ettepaneku põhisisu

3.1 Euroopa Komisjon teeb ettepaneku vaadata läbi agentuuri Frontex õigusraamistik, pidades silmas järgmisi võtmeaspekte:

⁽⁴⁾ Elektrooniline võrk peab olema kooskõlastatud komisjoni 20. jaanuari 2006. aasta otsusega, milles on sätestatud üksikasjalikud rakenduseeskirjad nõukogu otsuse 2005/267/EÜ kohta, millega luuakse liikmesriikide migratsiooniteenistustele turvaline veebipõhine teabe- ja koordineerimisvõrk (Iconet), eelkõige kiire teabevahetuse abil võitluses ebaseadusliku sissetände vastu.

⁽⁵⁾ Eespool nimetatud ülesanded on otseselt seotud Euroopa õiguskaitseorgani (Europol) ülesannetega, mis rajati 1992. aastal, et tagada kuritegevuse kohta teave Euroopa tasandil. See raamistik hõlmab ka Schengeni infosüsteemi (SIS), mis võimaldab Schengeni riikide asjaomastel võimuorganitel jagada teatud kategooriatesse kuuluvate isikute ja kaupade identifitseerimiseks vajalikku teavet.

⁽⁶⁾ Komisjon võttis vastu 19. märtsil 2010.

⁽⁷⁾ ELT C 53, 3.3.2005, lk 1.

— liikmesriigid vastutavad ka edaspidi välispiiride kontrollimise eest kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega (lepingu artikkel 74), rakendades oma politseijõude ja luureteenistusi,

— liikmesriigid võivad taotleda agentuurilt abi koordineerimise näol, kui kaasatud on teised liikmesriigid ning piiridel on vaja tõhusamat tehnilist ja operatiivabi,

— praegune selliste kolmandatest riikidest pärit kodanike suur juurdevool, kes üritavad ebaseaduslikult siseneda liikmesriikide territooriumile, muudab vajalikuks tugevdada agentuuri Frontex osatähtsust ELi sissetändepoliitikas,

— ettepanekule lisatud mõjuhinnangus⁽⁸⁾ nähakse ette Frontexi õigusraamistiku erandid ning vaadeldakse määruse muutmist kui Schengeni *acquis'* uut arengusuunda, mille eesmärk on võidelda ebaseadusliku sissetände korraldamise vastu,

— muudatusettepaneku eesmärk on tõhustada operatiivkoostöö koordineerimist liikmesriikide vahel paremini ühtlustatud menetluste ja kriteeriumide abil, mille eesmärk on ühtlustada ja parandada piirikontrolli haldamist,

— tuleb täiendada tehnilist varustust ja inimressursse. Sel eesmärgil võib luua piirivalvemeeskonna, mis koosneb kõrge kvalifikatsiooniga ja eriväljaõppe saanud riiklikest spetsialistidest.

4. Üldised märkused

4.1 Kõigi Frontexi teostatavate operatsioonide puhul tuleb rangelt järgida Genfi konventsiooni mittetagasisaatmise põhimõtet, ÜRO konventsiooni ebainimliku või alandava kohtlemise vastu ja Euroopa inimõiguste kaitse konventsiooni.

4.2 Frontexi missioonid tuleb läbi viia, tagades inimelu ning naiste, laste ja haavatavas olukorras olevate isikute maksimaalse kaitse, vältides nende väljaandmist selliste riikide piirikontrollile,⁽⁹⁾ kus ei tunnustata varjupaigaõigust ega Genfi konventsiooni⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEK(2010) 149.

⁽⁹⁾ Sealhulgas näiteks Liibüa.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. detsembri 2008. aasta direktiivis 2008/115/EÜ (mis jõustub 2010. aasta detsembris) kehtestatakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, „kooskõlas põhiõigustega ... kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega”.

4.3 Frontexi tegevus peaks keskenduma järgmistele prioriteetsetele väärtustele:

- jälgida ja nõrgendada inimkaubandusega tegelevaid rahvusvahelise kuritegevuse võrgustikke;
- võimaldada varjupaigaõiguse tegelikku rakendamist vastavalt ELi lepingule isikute puhul, kes on ebaõigluse ohvrid;
- aidata raskes olukorras olevaid sisseändajaid, isegi juhul kui nad asuvad rahvusvahelistes vetes.

4.4 Komitee nõustub määruse sätetega, vastavalt millele võivad liikmesriigid, kooskõlas agentuuri volitustega, jätkata välispiiridel operatiivkoostööd teiste liikmesriikide ja/või kolmandate riikidega, kui selline koostöö täiendab agentuuri tegevust, järgides samal ajal inimõigusi kooskõlas ELi usuliste, ühiskondlike ja õiguslike tavadega.

4.5 Komitee leiab, et võimalikult hea koostöö tagamiseks tuleks agentuurile Frontex võimaldada vajalikud vahendid (laevad, lennukid ja helikopterid). ELi kõigil liikmesriikidel tuleb määrata kindlaks Frontexi operatsioonides kasutatavad varad, teha need teatavaks ning registreerida need ELi liikmesriikides. Võttes arvesse nende eelarvelist mõju, peaks agentuuril olema võimalus koordineerida nende kasutamist kõigi riiklike teenistustega, kellel juba on sellised vahendid.

4.6 Komitee toetab Frontexile pakutud võimalust rahastada ja teostada tehnilise abi projekte kolmandates riikides ning lähendada sinna kontaktametnikke, kui projektid hõlmavad valitsusväliseid organisatsioone, kellel on pikaajalised ja väärtuslikud kogemused toetuse, arengukoolituse ja inimväärikuse kaitse valdkonnas.

4.7 Frontexile tuleks tagada võimalus hakata võimalikult kiiresti kasutama uut SIS II ⁽¹⁾ süsteemi (teise põlvkonna Schengeni süsteem).

4.8 Neustrelitzi ⁽²⁾ jaama edastatavad GMESi andmed võiksid oluliselt tõhustada agentuuri Frontex tegevust Vahemere piirkonnas raskustesse sattunud pagulaste päästmisel.

4.9 Koordineerimisülesanded, mis Frontex peab ühiste tagasisaatmisoperatsioonide käigus üle võtma, peavad komitee arvates samuti toimuma tihedas koostöös valitsusväliste humanitaarorganisatsioonidega, kellel on vajalikud teadmised ja kogemused raskes või haavatavas olukorras olevate isikute kohtlemisel.

4.10 Komitee arvates võiks Frontexile anda piiratud volitused nende isikuandmete töötlemiseks, mis on vajalikud võitluses

⁽¹⁾ SIS – Schengeni infosüsteem, mis peaks hakkama toimima enne 31. detsembrist 2011 (Euroopa Parlamendi Coelho aruanne).

⁽²⁾ Neustrelitzi jaam Saksamaal tagaks Euroopa ja Vahemere piirkonna jaoks kõrgeima resolutsiooniga satelliidiandmete (Geo, Eye-1 ja Ikonos) kavandamise ja töötlemise.

ebaseaduslikku sisserännet korraldavate kuritegelike võrgustike vastu ning agentuur peaks seejuures tegema alati tihedat koostööd riikide prokuratuuridega.

5. Konkreetsed märkused

5.1 Komitee leiab, et esitatud muudatused on kooskõlas eesmärgiga suurendada Frontexi osatähtsust ja ülesandeid, et tõhustada ELi välispiiride kontrolli ning tagada liikmesriikide vabadus ja sisejulgeolek.

5.2 Komitee esitab siiski järgmised märkused.

5.2.1 Põhjendus (10) – oleks juriidiliselt siduvam, kui itaaliakeelses tekstis asendataks mõiste „procurando” mõistega „assicurando” [ei puuduta eestikeelset versiooni, kuna selles on juba kasutatud mõistet „tagama” („assicurando”)].

5.2.2 Põhjendus (13) – mõiste „nimekirju” võiks asendada mõistega „sihtotstarbelisi registreid”, milles väljendub ka vahendite range haldamise kohustus.

5.2.3 Põhjendus (14) – väljendile „asjakohase arvu kvalifitseeritud piirivalvureid” tuleks lisada „koolitatud ja erivaljaõppega”.

5.2.4 Põhjendus (15) – väljend „poolalaliselt” näib olevat ebamäärane ning tuleks asendada täpsema mõistega.

5.2.5 Põhjendus (23) – agentuuri võimalusi „käivitada ja rahastada tehnilise abi projekte” tuleks rangelt piiritleda.

5.3 Artikkel 1 (2) a) 2 — väljendit „kelle territooriumiga külgneval territooriumil” tuleks täpsustada eelkõige selleks, et vältida õigustamatut sekkumist riikide suveräänsusse.

5.3.1 Artikkel 2 c) – agentuurile antud „riskianalüüside” ülesanne, peaks hõlmama ka kulusid, mis on vajalikud, et liikmesriigid suudaksid reageerida survele välispiiridel. Näib olevat õiglane, et kõnealuste kulude kandmisel osalevad kõik liikmesriigid ja mitte üksnes piiririigid.

5.3.1.1 Kõnealune säte tuleks kooskõlastada artiklis 4 sätestatuga.

5.3.2 Artikkel 2, 1 iii), h) – näib olevat asjakohane täpsustada, et agentuurile võib anda üksnes „piiratud volitused” nende isikuandmete töötlemiseks, mis on vajalikud võitluses ebaseaduslikku sisserännet korraldavate kuritegelike võrgustike vastu. See säte peaks olema kooskõlas muu hulgas artiklite 11, 11a ja 11b sätetega.

5.3.3 Artikkel 14, 1 – näib olevat asjakohane selgitada üksikasjalikult, kuidas agentuur hõlbustab operatiivkoostööd liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel.

5.3.4 Artikkel 14, 2 – agentuuri võimalust lähetada kontaktametnikke kolmandatesse riikidesse tuleks täpsustada väite

osas, et kõnealuseid ametnikke, kes on lähetatud vaatlejate ja/või nõustajatena, on võimalik saata „ainult sellistesse kolmandatesse riikidesse, kus piirihaldustavad vastavad inimõiguste miinimumstandarditele”, lisades kohustuse, et kõnealused kolmandad riigid on üle võtnud siduvad rahvusvahelised konventsioonid inimõiguste, varjupaigaõiguse ja rahvusvahelise kaitse kohta.

Brüssel, 15. juuli 2010

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI
