EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 16.5.2012
COM(2012) 230 final

# KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## Schengeni ala toimimist käsitlev poolaastaaruanne
## 1. november 2011 – 30. aprill 2012

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Schengeni ala toimimist käsitlev poolaastaaruanne**
**1. november 2011 – 30. aprill 2012**

## 1. SISSEJUHATUS

Isikute õigus vabale liikumisele on Euroopa Liidu nurgakivi ning sisepiirikontrollita Schengeni ala on üks ELi integratsiooni kõige väärtuslikemaid saavutusi. Schengeni koostöö sündis viie ELi liikmesriigi (Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg ja Madalmaad) algatusel 1985. aastal sõlmitud lepinguga, 1990. aastal järgnes rakenduskonventsioon. Mõlemad dokumendid allkirjastati Luksemburgis asuvas Schengeni linnas. Piirikontroll kaotati sisepiiridel 1995. aastal ning 1997. aastal integreeriti nimetatud lepingud Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu raamistikku. Schengeni ala on kiiresti laienenud. Praegu hõlmab see 42 673 km ulatuses merepiire ja 7 721 km ulatuses välismaismaapiire, mille raames on 26 Euroopa riigi 400 miljonil elanikul võimalik passivabalt reisida.

Schengeni alal ilma piirikontrollita reisimise õiguse aluseks on tingimus, et iga osalev riik täidab Schengeni *acquis´*st tulenevaid kohustusi. Seetõttu on eriti oluline, et Euroopa institutsioonid jälgivad jätkuvalt tähelepanelikult Schengeni ala toimimist ning on valmis reageerima võimalikele probleemidele. Selles kontekstis teatas komisjon 16. septembri 2011. aasta teatises „Schengeni ala juhtimine – sisepiirikontrollita ala tugevdamine" oma kavatsusest esitada Euroopa Liidu institutsioonidele kaks korda aastas ülevaate Schengeni ala toimimise kohta. Nõukogu kiitis 8. märtsil 2012 heaks komisjoni kava esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule korrapäraselt aruandeid Schengeni koostöö toimimise kohta.

Kõnealuste aruannetega soovitakse luua alus korrapärasele arutelule Euroopa Parlamendis ja nõukogus ning seeläbi aidata kaasa poliitilise juhtimise ja koostöö tugevdamisele Schengeni alal. Esimene aruanne hõlmab ajavahemikku 1. november 2011 – 30. aprill 2012 ning sellega täiendatakse Schengeni ala juhtimist käsitlevates komisjoni õigusaktide ettepanekutes[1] esitatud meetmeid. Neid ettepanekuid menetletakse praegu Euroopa Parlamendis ja nõukogus. Selles aruandes keskendutakse Schengeni ala toimimisele, jättes kõrvale küsimused, mis võivad olla seotud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga, kuid ei hõlma kõnealust põhiküsimust, ega teemasid, mida käsitletakse paralleelselt teistes dokumentides. Nende küsimuste hulka kuuluvad nt komisjoni ettepanek EUROSURi[2] kohta ning komisjoni ettepanek viisa kaitseklausli kasutuselevõtu kohta[3] ning küsimused, mida käsitletakse rände ja

---

1 KOM(2011) 561 – Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine, KOM(2011) 559 – Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks, ja KOM(2011) 560 – Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 562/2006, et sätestada ühiseeskirjad sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta erandjuhtudel.

2 KOM(2011) 873 – Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa piiride valvamise süsteem (EUROSUR).

3 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud.

liikuvuse suhtes võetud üldist lähenemisviisi[4] hõlmavas teatises ning sisserände- ja varjupaigaalaseid küsimusi käsitlevas aastaaruandes. Schengeni koostöö toimimist käsitlevat poolaastaaruannet tuleks pidada kõnealuse laiema konteksti osaks.

## 2. OLUKORRA ÜLEVAADE

### 2.1. Olukord Schengeni ala välispiiridel

Surve Schengeni ala välispiiridel keskendub teatavatele piiratud arvul tulipunktidele.

Ajavahemikus oktoober kuni detsember 2011 suurenes ebaseaduslike piiriületuste arv võrreldes eelmise aastaga peaaegu 30 000 võrra. Ligikaudu 75 % nendest leidis aset Vahemere piirkonna idaosas, kus suurem osa põgenikest olid afgaanid ja pakistanlased. Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist kõnealuste erinevatest rühmadest koosnevate rändevoogude juhtimisel muu hulgas ELi rahastamise kaudu (eelkõige Välispiirifond), koostöö raames asjaomaste kolmandate riikidega ning ELi ametite kaudu (nt Frontex)[5].

Surve Schengeni välispiiridele on seotud sündmustega asjaomastes kolmandates riikides. See oli ilmne 2011. aastal araabia kevade ajal. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et olukord Süürias võib esile kutsuda uue rändevoo naaberriikidesse ning ka Euroopa Liitu. Ajavahemikus oktoober kuni detsember 2011 peeti kinni 578 süürlast, kes üritasid ületada Schengeni välismaismaapiiri väljaspool ametlikke piiriületuspunkte. 2010. aastal oli see arv 210. 82 % neist peeti kinni Kreeka välismaismaapiiril.

Üksikasjalikum olukorra ülevaade on esitatud Frontexi 2012. aasta riskianalüüsis (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

***Komisjon hindab jätkuvalt, kas praegune toetusmeetmete (ELi rahastamine ja Frontexi meetmed) tasakaalustatud jagamine tulipunktide ja ülejäänud välispiiri vahel on asjakohane või kas tuleks kasutada muud käsitust, võttes arvesse ühelt poolt survet praegustele tulipunktidele ning teiselt poolt tõhusamast piirikontrollist tulenevat võimalikku surve nihkumist ühelt piirkonnalt teisele ning samuti kolmandates riikides aset leidvatest sündmustest tulenevaid uusi rändevooge.***

### 2.2. Olukord Schengeni alal

Schengeni *acquis* võimaldab mõne liikmesriigi elamisluba või pikaajalist viisat omaval kolmanda riigi kodanikul[6] reisida teise liikmesriiki kuni kolmeks kuuks kuuekuulise ajavahemiku jooksul. Oma staatust käsitlevat otsust ootavatel varjupaigataotlejatel kõnealune õigus siiski puudub, kuni ei ole antud lõplikku hinnangut nende kaitset käsitleva taotluse kohta. Lisaks sellele on suur enamus Schengeni alal ebaseaduslikult elavatest kolmandate riikide kodanikest alale sisenenud seaduslikult, kuid jätnud sealt pärast lubatud viibimisaja lõppu lahkumata (lubatust kauemaks riiki jäänud isikud), samas osa on territooriumile sisenenud ebaseaduslikult. Selliste isikute riigis viibimise on liikmesriigid kas riiklike

---

4 KOM(2011) 743 – Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis.

5 Frontexi kvartaliriskianalüüs oktoober – detsember 2011.

6 Kõnealuses aruandes ei hõlma viited kolmandate riikide kodanikele ELi kodanike pereliikmeid, kes ei ole ELi kodanikud, kuna neil on eelisseisund isikute vaba liikumist käsitleva ELi õiguse (direktiiv 2004/38/EÜ) ja Schengeni *acquis* alusel.

õigusaktide alusel seadustanud või on nende suhtes algatatud tagasisaatmismenetlus. Paljud sellised isikud ei jää pidama esimesse riiki, kuhu nad saabusid, vaid liiguvad edasi teistesse liikmesriikidesse.

2011. aastal tuvastati Schengeni alal 350 944 kolmandate riikide kodanikku, kes ei täitnud liikmesriigis viibimise tingimusi[7]. See kujutab endast 9,1 % langust võrreldes varasema aastaga. Kõige rohkem oli nende hulgas afgaane, tuneeslasi ja marokolasi. Frontexi andmeil[8] on Kreeka-Türgi maismaapiirilt alguse saanud järelliikumist märgatud Lääne-Balkani ning Sloveenia ja Ungari vahelisel maismaapiiril ning Lõuna-Itaalia merepiiril ja paljudes Euroopa lennujaamades, eelkõige Madalmaades, Belgias ja Saksamaal.

Andmed ilma loata Schengeni alal viibivate isikute arvu kohta, kes soovivad liikuda mõnda teise liikmesriiki, on puudulikud. Teatavaid andmeid on siiski suudetud koguda ühekordsete andmekogumisoperatsioonide käigus. Kõige viimane neist, operatsioon DEMETER,[9] toimus 24. – 30. oktoobrini 2011 korraga 21 liikmesriigis (Prantsusmaa, Itaalia ja Kreeka ei osalenud). Kõnealuse nädala jooksul täitsid osalevad liikmesriigid osana oma igapäevasest tööst aruandlusvormi iga juhtumi puhul, kui kahtlustati ebaseaduslikku viibimist nende territooriumil. Aruanded saadeti Poola piirivalvele, kes andmed kokku kogus ja neid analüüsis. Operatsiooni eesmärk oli koguda teavet rändevoogude kohta ELi liikmesriikides, keskendudes eelkõige järgmisele:

– rändesurve erinevates riikides,

– ebaseaduslike rändajate peamised liikumisteed,

– rände peamised sihtkohariigid,

– ebaseaduslike rändajate päritoluriigid ja

– kohad, kus ebaseaduslikud rändajad tabati ning kasutatud transpordivahendid.

Operatsiooni käigus peeti kinni 1 936 kolmanda riigi kodanikku kokku 104 riigist. Kõige rohkem ebaseaduslikke rändajaid tabati Saksamaal (360), Hispaanias (290) ja Ungaris (260). Enamik rändajaist oli Schengeni alale sisenenud Hispaanias (207), Kreekas (180), Küprosel (161) ja Poolas (121). Peamised sihtkohariigid olid Hispaania (288), Saksamaa (264) ja Austria (140).

Kõnealuste operatsioonide tulemuste kohaselt on vaja jätkata Schengeni alal liikuvate rändevoogude järelevalve ja analüüsi tõhustamist. Seda võib teha näiteks kaks korda aastas DEMETERi tüüpi operatsioonide korraldamise ja regulaarselt teabe vahetamise kaudu Euroopa Liidu tasandil. Komisjon kiidab heaks viisi, kuidas eesistujariik Taani koordineeris 16. aprillist kuni 22. aprillini 2012 operatsiooni Balder korraldamist.

Lisaks Schengeni alal ebaseaduslikult elavaid kolmandate riikide kodanikke käsitlevale usaldusväärsele teabele on alal ebaseaduslikult viibimise vastase võitluse oluliseks

---

7 Frontexi 2012. aasta riskianalüüs.
8 Frontexi 2012. aasta riskianalüüs.
9 Poola piirivalvestaabi kokkuvõtlik aruanne, november 2011.

töövahendiks jätkuvalt tööandjatele kohaldatavaid karistusi ja meetmeid käsitleva direktiivi[10] elluviimine.

***Lisaks praegustele ja kavandatavatele algatustele (nt operatsioon Balder) arutab komisjon, kas Schengeni alal rändevoogude kohta enama teabe saamiseks tuleks võtta muid meetmeid.***

## 3. SCHENGENI *ACQUIS*' KOHALDAMINE

### 3.1. Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine sisepiiridel

Schengeni piirieeskirjade[11] artiklis 23 on sätestatud, et tõsise ohu puhul avalikule korrale või sisejulgeolekule võib liikmesriik erakorraliselt taaskehtestada piirikontrolli oma sisepiiridel. Liikmesriik peab sellest teisi liikmesriike ja komisjoni võimalikult kiiresti teavitama. Lisaks sellele tuleb esitada aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile, milles kirjeldatakse eelkõige kontrollide korraldust ning piirikontrolli taaskehtestamise tõhusust. Schengeni piirieeskirjade jõustumisest alates 2006. aastal on kõik piirikontrolli taaskehtestamisjuhtumid olnud seotud erinevat liiki kuritegude ennetamise ja nende vastase võitlusega kõrgetasemeliste kohtumiste või oluliste spordivõistluste ajal.

Ajavahemikus 1. november 2011 – 30. aprill 2012 on piirikontroll sisepiiril taaskehtestatud ainult kahel korral. Prantsusmaa teavitas 4. oktoobril 2011 komisjoni, et kavatseb 3.–4. novembrini 2011 Cannes´is toimuva riigipeade ja valitsusjuhtide G-20 tippkohtumise tõttu ajavahemikus 24. oktoober – 5. november 2011 taaskehtestada piirikontrolli piiril Itaaliaga. Prantsusmaa teatas pärast komisjonile, et kõnealusel ajavahemikul kontrolliti riiki sisenemisel (kokku 563 158 piiriületanust) 38 620 inimest ning riigist lahkumisel (kokku 605 062 piiriületanust) 15 303 inimest. 443 isikul ei lubatud riiki siseneda, kuna neil ei olnud kehtivaid reisidokumente.

Hispaania teavitas 20. aprillil 2012 komisjoni, et taaskehtestab 2.–4. maini 2012 Barcelonas toimuva Euroopa Keskpanga kohtumise tõttu piirikontrolli sisemaismaapiiril Prantsusmaaga ning ajavahemikus 28. aprill – 4. mai 2012 Barcelona ja Gerona lennujaamade piiripunktis.

### 3.2. Piirikontrollita sisepiiride säilitamine

Schengeni piirieeskirjade artikli 22 kohaselt peavad liikmesriigid kõrvaldama kõik sujuvat liiklust takistavad tõkked maanteepiiripunktides sisepiiridel, eelkõige kiiruspiirangud, mis ei ole seatud eranditult liiklusohutuse kaalutlustel. Komisjoni tegevuse tulemusena on Prantsusmaa järk-järgult kõrvaldanud tõkkeid, mis takistavad sujuvat liiklust maanteepiiripunktides sisepiiridel Hispaania, Belgia ja Luksemburgiga. Kõnealused meetmed võimaldasid komisjonil 2012. aasta jaanuaris lõpetada Prantsusmaa suhtes algatatud asjaomase rikkumismenetluse.

Madalmaad kavatsevad paigaldada sisepiiride lähedusse järelevalvekaamerate süsteemi (@migo-boras), mida kasutatakse mobiilsete politseikontrollide tehnilise tugiteenusena.

---

[10] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad).

Komisjon pöördus 2011. aasta novembris Madalmaade poole seoses Schengeni piirieeskirjade, isikute vaba liikumist käsitleva ELi õiguse ning ELi õiguse andmekaitset käsitlevate sätete võimaliku rikkumisega. Selgitusi paluti eelkõige seoses süsteemi vajalikkuse ja proportsionaalsusega ning komisjon võtab praegu meetmeid vastavalt Madalmaade esitatud vastustele.

Lisaks sellele palus komisjon ajavahemikus 1. november 2011 – 30. aprill 2012 teavet ELi õiguse ja täpsemalt Schengeni *acquis*` korrektse rakendamise kohta kolmes uues juhtumis ning jätkas tööd juba kaheksa tuvastatud juhtumi uurimisel. Kokku pöörduti kümne erineva liikmesriigi poole (Austria, Belgia, Tšehhi Vabariigi, Eesti, Saksamaa, Itaalia, Läti, Madalmaade, Slovakkia ja Rootsi). Kõnealused juhtumid käsitlevad peamiselt seda, kas sisepiiri läheduses korraldatud politseikontrollid võrduvad piirikontrolliga (Schengeni eeskirjade artikkel 21), ning kohustust kõrvaldada kõik sujuvat liiklust takistavad tõkked sisepiiridel asuvates maanteepiiripunktides (Schengeni piirieeskirjade artikkel 22). Kõigi nimetatud juhtumite puhul on teabevahetus asjaomaste riiklike ametiasutustega veel käimas.

### 3.3. Schengeni *acquis´*ga seotud käimasolevad rikkumismenetlused

*Tagasisaatmisdirektiivi (2008/115/EÜ) riigi õigusesse ülevõtmine*

Tagasisaatmisdirektiivi (2008/115/EÜ) ülevõtmise tähtpäev oli 24. detsember 2010. Kakskümmend kuus liikmesriiki on juba vastu võtnud uued õigusaktid, millega kõnealune direktiiv siseriiklikku õigusesse üle võetakse ning on hakanud ühiseid norme kohaldama. 2012. aasta aprilliks ei olnud täielikust ülevõtmisest teavitanud üksnes Leedu, Poola ja Island. Komisjon on algatanud rikkumismenetluse liikmesriikide suhtes, kes ei ole täitnud ülevõtmis- ja teavitamiskohustust.

2011. aastal algatati uuring, mille raames hinnati direktiivi korrektset ülevõtmist siseriiklikku õigusesse. Uuringu esimesed tulemused on praeguseks 18 aruande vormis kättesaadavad ning ülejäänud tulemused avaldatakse 2012. aasta jooksul. Komisjon uurib ülevõtmisaruandeid väga põhjalikult ning jälgib, et liikmesriigid kohaldaksid kõnealuse direktiivi sätteid täiel määral ja korrektselt.

*Schengeni piirieeskirjade kohaldamine*

2009. aasta oktoobris väideti, et rändajatel esineb varjupaika taotledes suuri probleeme ning samuti teatati, et väidetavalt väärkohtles Kreeka varjupaigataotlejaid ning võimalikke varjupaigataotlejaid, saates muu hulgas tagasi isikuid, kes võivad langeda tõsise ohu või vaenu ohvriks. Seetõttu otsustas komisjon edastada Kreekale ametliku teatise. Komisjon on seisukohal, et ELi varjupaiga *acquis´* ja Schengeni piirieeskirjade, põhiõiguste hartas sätestatud põhiõiguste ning ELi õiguse aluspõhimõtete ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni mis tahes rikkumisele tuleb viivitamata reageerida.

Komisjon mõistab, et Kreekat on suure arvu tema territooriumile sisenevate kolmandate riikide kodanike tõttu tabanud märkimisväärne surve. Komisjon tunneb samal ajal muret Kreeka varjupaigasüsteemis esinevate tõsiste puuduste ning põhiõiguste rikkumise pärast. Kuigi komisjon tunnustab Kreeka jõupingutusi olukorra parandamisel, jätkab ta tähelepanelikult kõnealuse probleemi jälgimist ning võtab vajalikke samme tagamaks, et Kreeka täidab talle seadusega pandud kohustusi ning saab selleks vajalikku tuge.

### 3.4. Schengeni hindamismehhanismis tuvastatud nõrkused

Schengeni ala aluseks on liikmesriikide vaheline usaldus suutlikkusse rakendada meetmeid, mis võimaldavad sisepiiridel piirikontrolli kaotada ja eelkõige kaotada piirikontrolli välispiiril. Selleks et sellist vastastikust usaldust saavutada või säilitada, lõid Schengeni liikmesriigid 1998. aastal mehhanismi,[12] millega kontrollida, kas Schengeni koostööga ühineda soovivad liikmesriigid on täitnud kõik Schengeni *acquis´* (st piirikontrollide kaotamine) kohaldamise eeltingimused, ning samuti seda, kas *acquis´*d juba rakendavad liikmesriigid kohaldavad seda korrektselt. Liikmesriike hindavad korrapäraselt liikmesriikide, nõukogu peasekretariaadi ja komisjoni eksperdid. Hindamiste aluseks on nõukogu poolt heakskiidetud küsimustikele antud vastused ning samuti kohapealsed kontrollid. Tulemused esitatakse aruannetes koos märkuste ja soovitustega järelmeetmete kohta.

Ajavahemikus 1. november 2011 – 30. aprill 2012 hõlmasid Schengeni hindamised õhupiiri Ungaris, Maltal ja Sloveenias, viisasid Tšehhi Vabariigis, Ungaris, Maltal ja Sloveenias, SIS/Sirenet Soomes ja Rootsis, politseioperatsioone Maltal, Sloveenias, Rootsis, Islandil ja Norras ning andmekaitset Tšehhi Vabariigis, Ungaris, Poolas, Slovakkias ja Islandil. Aruanded on alles koostamisel, kuid arvatavasti hõlmavad need nii mõningaid positiivseid kui ka negatiivseid märkuseid näiteks koolituse, riskianalüüsi kasutamise, teabevahetuse, rahvusvahelise koostöö ning piiriületuspunktide ja saatkondade/konsulaatide infrastruktuuri kohta. Kuigi arenguruumi veel on, ei ole hindamiste käigus tuvastatud puudused sellised, mis vajaksid komisjoni poolseid koheseid meetmeid.

Kreekat hõlmava Schengeni hindamise käigus 2010.–2011. aastal tuvastati mitmeid tõsiseid puudusi, mis olid seotud eelkõige välise maismaa- ja merepiiri kontrolliga. Soovituste ulatust arvesse võttes koostas Kreeka riikliku tegevuskava, mille alusel need puudused kõrvaldada. See hõlmab nt piirhaldusega seotud küsimuste paremat koordineerimist, töötajate ja seadmete laialdasemat kasutamist, infrastruktuuri parandamist, uut koolituskava ning samuti asjaomaste õigusaktide läbivaatamist. Seniste edusammude hindamiseks ning teemade kindlaks määramiseks, kus liikmesriigid saaksid abi osutada, on 28. maist kuni 2. juunini 2012 kavas korraldada hindamiskülastus. Külastuse käigus külastatakse Ateena rahvusvahelist Eleftherios Venizelose lennujaama, Piraeuse sadamat ning Evrose piirkonda. Komisjon kordab oma võetud kohustust toetada Kreeka jõupingutusi välispiiride haldamisel ning kutsub samas Kreekat üles jätkama Schengeni tegevuskava rakendamist ning kehtestama tervikliku ja süstemaatilise vajaduste ning olemasolevate vahendite tuvastamissüsteemi.

I lisas on esitatud Schengeni hindamiste esialgne ajakava ajavahemikuks mai–oktoober 2012.

### 3.5. Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel Bulgaaria ja Rumeeniaga

Kuigi nõukogu järeldas 2011. aasta juunis, et nii Rumeenia kui ka Bulgaaria täidavad formaalselt Schengeni *acquis´* kohaldamiskriteeriumeid, ei ole ta suutnud teha otsust piirikontrolli kaotamise kohta sisepiiridel kõnealuste riikidega. Euroopa Ülemkogu palus 2. märtsil 2012 nõukogul kindlaks määrata ja rakendada meetmeid, mis aitaksid kaasa sellele, et Schengeni ala laienemine Rumeeniasse ja Bulgaariasse toimuks heades tingimustes, ning palus nõukogul kõnealust küsimust uuesti arutada, et justiits- ja siseküsimuste nõukogu 2012. aasta septembri kohtumisel oleks võimalik vastav otsus vastu võtta. Komisjon on valmis toetama kõiki meetmeid, mis tagaksid, et nõukogu teeb septembris positiivse otsuse.

---

[12] SCH/Com-ex (98) 26 def.

## 4. KÕRVALMEETMED

### 4.1. Schengeni infosüsteemi kasutamine

Schengeni infosüsteem on ühine infosüsteem, mis võimaldab liikmesriikide pädevatel ametiasutustel saada teavet isikute ja objektide kohta esitatud teadetest. Kõnealust teavet on võimalik kasutada kriminaalasjadega seotud politseikoostöö ja õigusalase koostöö valdkonnas, samuti isikute kontrollimisel Schengeni välispiiril või liikmesriikide territooriumil ning viisade ja elamislubade väljastamisel. Schengeni infosüsteem on osutunud väga tõhusaks vahendiks ning süsteemi on kasutatud aastas kümneid tuhandeid kordi. Komisjon teeb nõukoguga koostööd, tuvastamaks dubleerivat töökorraldust ja eeskirju.

Kuigi liikmesriigid kasutavad koostööks ühtset õiguslikku alust, võib rakendamine erinevate siseriiklike õigusaktide ja menetluste tõttu lahkneda. See tähendab muu hulgas seda, et osad Schengeni infosüsteemi kasutavad liikmesriigid on olnud ohtlike kurjategijate teistes liikmesriikides toiminud liikumiste kindlaks tegemisel väga edukad, teised aga kasutavad seda võimalust harva.

Kuigi täiendava teabe vahetamise eest vastutavate ametiasutuste (SIRENE bürood) vaheline koostöö võib olla eeskujulik, ilmneb viivitusi sageli liikmesriikide siseselt. Kui isik on piiril kinnipeetud ning SIRENE büroo vajab kiiresti teavet selle isiku tausta kohta, siis on vastuvõetamatu, et sellist olulist teavet peab ootama mitmeid tunde või isegi päevi. Sellist kinnipidamist ei ole võimalik põhjendada ning põhjendatult kinnipeetud isik tuleb sellisel juhul teabe puudumise tõttu vabastada.

Mitte kõik liikmesriigid ei teavita teisi, et väljastav asutus on teatava isiku reisidokumendi kehtetuks tunnistanud. See võimaldab kõnealust dokumenti omaval kolmanda riigi kodanikul seda ebaseaduslikult kasutada Schengeni alale sisenemiseks, kuigi talt on see õigus võib olla pärast süüdimõistvat kohtuotsust ära võetud.

***Komisjon hindab, kas tuleks võtta meetmeid Schengeni infosüsteemi ja SIRENE büroode võimaluste täies ulatuses kasutamise tagamiseks, ja kui meetmeid võetakse, siis kas tuleks kaaluda täiendavaid meetmeid lisaks eespool nimetatutele.***

### 4.2. Viisainfosüsteemi kasutamine

Viisainfosüsteem on süsteem, mille raames vahetatakse lühiajalisi viisasid käsitlevat teavet, mis võimaldab Schengeni riikide pädevatel asutustel töödelda andmeid viisataotluste ja kõigi väljastatud, tagasilükatud, kehtetuks tunnistatud, tühistatud või pikendatud viisade kohta. Viisainfosüsteem käivitati edukalt 11. oktoobril 2011 liikmesriikide saatkondades ja konsulaatides esimeses kasutuselevõtupiirkonnas (Alžeeria, Egiptus, Liibüa, Mauritaania, Maroko ja Tuneesia). Kava kohaselt käivitub viisainfosüsteem 10. mail 2012 ka teises kasutuselevõtupiirkonnas (Iisrael, Jordaania, Liibanon ja Süüria) ning 2. oktoobril 2012 kolmandas piirkonnas (Afganistan, Bahrein, Iraan, Iraak, Kuveit, Omaan, Katar, Saudi Araabia, Araabia Ühendemiraadid ja Jeemen). Viisainfosüsteem toimib hästi ning 30. aprilliks 2012 oli süsteemis töödeldud 775 489 taotlust, väljastatud 611 419 viisat ning tagasi lükatud 99 242 viisa taotlust.

### 4.3. Viisapoliitika ja tagasivõtulepingud

*Lääne-Balkani riikide suhtes kehtiv viisanõude kaotamise järgne järelevalvemehhanism*

Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi, Montenegro ja Serbia kodanike suhtes loobuti viisanõudest 2009. aasta detsembris. Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviina kodanike suhtes aga 2010. aasta detsembris. Kuid pärast seda hakkas varjupaigataotluste arv mõnedes liikmesriikides kiiresti kasvama ning komisjon lõi kõigi viisanõudest vabastatud Lääne-Balkani riikide jaoks viisanõude kaotamise järgse järelevalvemehhanismi. 2011. aasta detsembris esitas komisjon kõnealust järelevalvet käsitleva teise aruande,[13] milles kirjeldati võetud meetmeid, praegust olukorda ning järgmisi kavandatud samme. Kuigi kõnealusest piirkonnast pärit varjupaigataotlejate koguarv on 2011. aasta teises pooles võrreldes 2010. aasta sama perioodiga Serbiast ja endisest Jugoslaavia Makedoonia vabariigist pärinevate varjupaigataotlejate väiksema arvu tõttu vähenenud, on varjupaigataotlejate arv Albaaniast ning Bosnia ja Hertsegoviinast vastupidiselt märkimisväärselt suurenenud. Enamikku varjupaigataotlusi (mille aluseks on tervishoiu puudulikkus, töötus ja koolihariduse puudulikkus) peetakse põhjendamatuteks, mistõttu heakskiidetud varjupaigataotluste arv on väga väike. Belgia, Saksamaa, Luksemburg ja Rootsi on jätkuvalt peamised sihtriigid, osaliselt varjupaigamenetluse kestuse ning sellega kaasneva lubatud riigis viibimise pikkuse tõttu. Kõnealused liikmesriigid on võtnud meetmeid töötlemise kestuse lühendamiseks, kuid arenguruumi on veel nt teabevahetuse, vahendajate uurimise, piirikontrolli tugevdamise, suunatud teadlikkuse suurendamise kampaaniate ja rahvusvähemuste (eelkõige romad) abistamise valdkonnas.

***Selle alusel analüüsib komisjon, kas viisanõude kaotamise järgne järelevalvemehhanism (sealhulgas Frontexi häiremehhanism) on piisav vahend rändevoogude järelevalveks pärast Lääne-Balkani riikide puhul viisanõude kaotamist või tuleb järelevalvesse teha vajalikke muudatusi.***

*Tagasivõtulepingud*

Tagasivõtulepingute sõlmimine kujutab endast keskset osa rände ja varjupaiga valdkonnas tehtavast Euroopa Liidu koostööst kolmandate riikidega. Komisjon lõpetas 2011. aasta novembris tagasivõtulepingut käsitlevad läbirääkimised Roheneemesaartega ning nüüd võib algatada ametliku ratifitseerimismenetluse. Tehnilised läbirääkimised Türgiga on lõpetatud ning nüüd on võimalik tagasivõtulepingule alla kirjutada ning käivitada viisanõude kaotamist käsitlev dialoog. Lisaks sellele käivitati Armeenia ja Aserbaidžaaniga viisalihtsustust ja tagasivõtulepinguid käsitlevad läbirääkimised.

## 5. SCHENGENI ALA TOIMIMIST KÄSITLEVAD SUUNISED

Schengeni koostöö raames võetud meetmed kuuluvad jagatud pädevuse valdkonda, mille eest kannavad vastutust nii Euroopa Liit kui ka liikmesriigid. Schengeni ala sujuv toimimine ei sõltu mitte ainult ELi *acquis´* ühtsest kohaldamisest, vaid ka liikmesriikide käsutuses olevate pädevuste kasutamises vastavalt Schengeni põhimõtetele. Nimetatud asjaolu on võimalik kirjeldada kahe näite abil: Liikmesriigid võivad teostada oma territooriumil politseikontrolle, et kontrollida, kas vastaval isikul on õigus tema territooriumil viibida, kuid neil kontrollidel ei tohi olla samaväärset toimet piirikontrolliga. Reisidokumentide ja elamislubade väljastamine kolmandate riikide kodanikele kuulub liikmesriikide pädevusse, kuid tema otsused on otseselt seotud õigusega reisida Schengeni ala piires ning hõlmavad seetõttu ka teisi liikmesriike.

---

[13] SEK(2011) 1570 – Komisjoni talituste töödokument – Lääne-Balkani riikide suhtes kehtivat viisanõude kaotamise järgset järelevalvemehhanismi käsitlev teine aruanne vastavalt komisjoni 8. novembri 2010. aasta teatisele.

Komisjon võttis rännet[14] ja Schengeni ala juhtimist[15] käsitlevates teatistes kohustuse koostada suunised, mille abil tagada Schengeni *acquis´* ühtne rakendamine ja tõlgendamine. Komisjoni ja liikmesriikide koostöös välja töötatud elamislubade ja reisidokumentide väljastamist ning sisepiiridel võetavaid politseimeetmeid käsitlevad suunised on esitatud II lisas.

---

14 KOM(2011) 248 – Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Rändeteatis.

15 KOM(2011) 561 – Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele - Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine.

**I LISA: Schengeni hindamiste esialgne ajakava ajavahemikuks mai kuni oktoober 2012[16]**

| **Aeg** | **Liikmesriigid** | **Valdkond** |
|---|---|---|
| 6.–12. mai 2012 | Eesti, Läti, Leedu | Merepiir |
| 28. mai – 2. juuni 2012 | Kreeka | Vastastikune hindamine (peer-to-peer) |
| 17.–22. juuni 2012 | Ungari, Slovakkia | Politseikoostöö |
| 1.–7. juuli 2012 | Eesti, Läti, Leedu | Õhupiir |
| 23.–27. juuli 2012 | Malta, Sloveenia | Andmekaitse |
| 9.–20. september 2012 | Malta, Poola, Sloveenia | Merepiir |
| 23.–29. september 2012 | Tšehhi Vabariik, Poola | Politseikoostöö |
| 7.–12. oktoober 2012 | Taani, Island, Norra | SIS/Sirene |
| 7.–13. oktoober 2012 | Läti, Leedu | Viisa |
| 14.–20. oktoober 2012 | Eesti, Läti, Leedu | Andmekaitse |

[16] Nõukogu dokument 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2

## II LISA: Suunised Schengeni *acquis´* ühtse rakendamise ja tõlgendamise tagamiseks

Komisjon esitles 16. septembril 2011 seadusandlikke ettepanekuid, mis hõlmasid ettepanekuid Schengeni hindamismehhanismi kohta ning Schengeni piirieeskirjade muutmise kohta, millega soovitakse Schengeni ala haldamist veelgi tõhustada[17]. Lisaks sellele teatas[18] komisjon, et uurib valdkondi, kus suuniste väljatöötamine tagaks Schengeni eeskirjade ühtsema rakendamise. Komisjon tõi kõnealuste suuniste tarbeks sobivate valdkondadena välja elamislubade ja reisidokumentide väljastamise ning korraldas liikmesriikide ekspertidega 20. juulil 2011 ja 28. novembril 2011 kaks kohtumist, et arutada suuniste ulatust ja sisu. Elamislubade ja reisidokumentide väljastamist arutati liikmesriikidega ka 1. detsembril 2011 toimunud kohtumisel, kus osalesid vastastikuse teabemehhanismi riiklike kontaktasutuste esindajad.

Allpool esitatud suunistes on võetud arvesse konsulteerimise käigus liikmesriikide poolt esitatud väärtuslikke tähelepanekuid ja soovitusi.

### A. Ajutiste elamislubade ja reisidokumentide väljastamine ELi mittekuuluvate riikide kodanikele[19]

### I. Sissejuhatus

Schengeni *acquis´*ga sätestatakse lühiajalist riigis viibimist käsitlevate eeskirjade ühtlustamine (ühine viisapoliitika, sealhulgas lühiajaliste viisade vastastikune tunnustamine viisaeeskirjas kehtestatud viisade väljastamist käsitlevate ühtlustatud menetluste ja tingimuste alusel). Schengeni *acquis´*ga ei ühtlustata pikaajaliste viisade, elamislubade ega reisidokumentide ELi mittekuuluvate riikide kodanikele väljastamistingimusi. Kõnealuseid küsimusi reguleeritakse liikmesriikide siseriiklike õigusaktidega.

ELi rände- ja varjupaiga valdkonda käsitlev *acquis* hõlmab sätteid teatavatele isikute kategooriatele elamislubade väljastamist käsitlevate tingimuste ja -menetluste kohta. Nii näiteks ei väljastata varjupaigataotlejatele[20] ELi õiguse alusel elamislubasid, vaid ainult luba jääda liikmesriigi territooriumile.

Rahvusvahelise kaitse seisundi saajate[21] puhul väljastatakse pagulastele pikendatavad, vähemalt kolmeaastase kehtivusega elamisload ning täiendava kaitse seisundi saajatele väljastatakse pikendatavad, vähemalt üheaastase kehtivusega elamisload. Kaitse seisundi saajate perekonnaliikmetele väljastatakse samuti elamisload, kuid nende kehtivus võib olla lühem.

Kui ajutise kaitse seisund on antud ajutise kaitse direktiivi alusel, peavad liikmesriigid andma ajutise kaitse seisundit saavatele isikutele elamisload kogu kaitsetähtajaks[22]. Sama kehtib ka pereliikmete kohta, kes taasühendatakse direktiivis sätestatu alusel[23].

---

17 KOM(2011) 559 ja KOM(2011) 560.

18 KOM(2011) 561.

19 Kõnealustes suunistes ei hõlma viited kolmandate riikide kodanikele ELi kodanike pereliikmeid, kes ei ole ELi kodanikud, kuna neil on eelisseisund isikute vaba liikumist käsitleva ELi õiguse (direktiiv 2004/38/EÜ) ja Schengeni *acquis* alusel.

20 Vastuvõtutingimuste direktiivi (2003/09/EÜ) artikkel 6.

21 Miinimumnõuete direktiivi (2004/83/EÜ) artikkel 24.

22 Ajutise kaitse direktiivi (2001/55/EÜ) artikkel 8.

23 Ajutise kaitse direktiivi (2001/55/EÜ) artikli 15 lõige 6.

Muude kategooriate puhul kohaldatakse eelkõige humanitaarkaitse või seadustamiste puhul siseriiklikke eeskirju.

Elamislubade ja/või reisidokumentide väljastamine ELi mittekuuluvate riikide kodanikele, kelle staatust ei kata ELi õigus, kuulub liikmesriigi õiguse pädevusse. Sellised otsused tehakse siseriiklike eeskirjade alusel.

Pikaajaliste viisade ja elamislubade kasutajate puhul sätestatakse Schengeni *acquis*'s ainult pikaajaliste viisade/elamislubade ja lühiajaliste viisade samaväärsuse põhimõte[24]: nimetatud põhimõtte kohaselt võib ühe Schengeni riigi väljastatud pikaajalise viisa või elamisloa kasutaja liikuda vabalt lühiajaliselt teiste liikmesriikide territooriumile, kui ta vastab sissesõidunõuetele, st tal on kehtiv reisidokument; ta peab tõendama kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning tal peavad olema piisavad elatusvahendeid; tema kohta ei ole Schengeni infosüsteemis sisenemise keelamiseks hoiatusteadet ning teda ei peeta isikuks, kes ohustaks mis tahes liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid[25]. Mõne teise liikmesriigi väljastatud elamisloa kasutaja kõnealustele tingimustele vastavuse kontrollimise eest vastutab selle liikmesriigi pädev asutus, kuhu asjaomane isik reisib. Seda saab kontrollida liikmesriikide territooriumil. Kui piirikontroll taaskehtestataks sisepiiridel vastavalt Schengeni piirieeskirjadele[26] (edaspidi „eeskirjad"), võiks kõnealuseid kontrolle teostada sisepiiril. See kehtib ka ELi mittekuuluvate riikide kodanike suhtes, kellel on ühe Schengeni riigi väljastatud ajutine elamisluba ja reisidokument[27].

Liikmesriikidel on kohustus teavitada komisjoni nende väljastatavatest pikaajaliste viisade, elamislubade ja ajutiste elamislubade liikidest, mis on samaväärsed lühiajaliste viisadega, ning komisjon teeb kõnealuse teabe kättesaadavaks teistele liikmesriikidele[28]. Teised liikmesriigid peavad aktsepteerima, et kõnealused pikaajalised viisad ja elamisload on samaväärsed lühiajaliste viisadega Schengeni alal reisimiseks.

ELi õigusraamistikus ei määrata kindlaks ELi mittekuuluvate riikide kodanikele reisidokumentide väljastamise tingimusi, sätestatud on vaid reisidokumentide väljastamine isikutele, kes on tunnistatud rahvusvahelist kaitset vajavaks isikuks. Reisidokumente tuleb seega väljastada pagulastele (Genfi konventsioonist tulenev kohustus) ja täiendava kaitse seisundi saajatele (vähemalt juhul, kui neil on vaja reisida humanitaarsetel kaalutlustel), kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korra kaalukad põhjused[29]. Reisidokumente võib varjupaigataotlejatele väljastada erandkorras tõsistel humanitaarsetel põhjustel[30]. Reisiluba (laissez-passer) võib väljastada Dublini menetluse kohast üleandmisotsust ootavale varjupaigataotlejale, et tuvastada tema isik ning võimaldada tal siseneda vastutava liikmesriigi

---

24 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010 muudetud Schengeni konventsiooni artikli 21 lõiked 1 ja 3, ELT L 85, 31.3.2010, lk

25 Määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad)) artikkel 5, ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

26 Määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad) artikkel 23 ja sellele järgnevad artiklid, ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

27 Schengeni konventsiooni artikli 21 lõige 2.

28 Vt komisjoni 6. novembri 2006. aasta soovituse, millega kehtestatakse ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)", mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril, K(2006) 5186 (lõplik), lisa nr 22.

29 Miinimumnõuete direktiivi (2004/83/EÜ) artikkel 25.

30 Vastuvõtutingimuste direktiivi (2003/09/EÜ) artikkel 6.

territooriumile[31]. Ajutise kaitse seisundi andmise korral peavad liikmesriigid kasutama kaitse seisundi saajate liikmesriikide vahel üleviimiseks eripassi[32].

## II. Liikmesriikidele mõeldud suunised

2011. aastal aset leidnud sündmused näitasid, et äkilise ja laiaulatusliku rändajate sissevoolu korral võib pikaajaliste viisade, elamislubade (sealhulgas ajutiste elamislubade) ja reisidokumentide väljastamine ELi mittekuuluvate riikide kodanikele sisepiirideta Schengeni ala korrapärasele toimimisele avaldada negatiivset mõju.

Kui liikmesriiki tabab äkiline ja laiaulatuslik ELi mittekuuluvate riikide kodanike sissevool ning kui sellega ei kaasne ajutise kaitse direktiivi kohaldamine, siis:

1) asjaomane liikmesriik peaks teisi liikmesriike ja komisjoni õigeaegselt teavitama otsusest, mida ta kavatseb seoses elamislubade (sealhulgas ajutiste elamislubade) ja reisidokumentide vastastikuse teabesüsteemi[33] raames asjaomastele ELi mittekuuluvate riikide kodanikele väljastamisega vastu võtta. Esitatud andmete alusel võib komisjon koos eesistujariigi ning teabe esitanud liikmesriigiga konsulteerides algatada nõukogus asjaomasel tasemel *ad hoc* arutelusid;

2) kui liikmesriik otsustab elamislube väljastada ning riiklike õigusaktide alusel on valida erinevate elamisloaliikide vahel, tuleks valik teha selliste elamislubade või ajutiste elamislubade väljastamise kasuks, mis ei ole samaväärsed lühiajaliste viisadega, seda juhuks, kui rändajad ei täida Schengeni alal reisimiseks vajalikke tingimusi;

3) lühiajaliste viisadega samaväärsete elamislubade või ajutiste elamislubade väljastamisel tuleks selliste dokumentide kasutajaid teavitada asjaomasel ja tõhusal viisil tingimustest, mille alusel on sellistel isikutel võimalik (või ei ole võimalik) Schengeni alal reisida. Liikmesriike kutsutakse üles avaldama nimetatud teavet oma ELi sisserändeportaaliga seotud veebisaitidel.

Ja veel:

1) liikmesriigid peaksid vahetama sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee raames teavet kehtivate riigi tavade kohta kõnealuses valdkonnas, lähtudes infost, mis tuli ilmsiks Euroopa rändevõrgustiku uuringust ELi mittekuuluvate riikide kodanikele antavate ühtlustatud kaitse seisundite kohta[34]. Uuringus määrati kindlaks kaitse eesmärgil väljastatud elamislubade/pikaajaliste viisade erinevad tingimused ja liigid;

2) liikmesriigid peaksid olema valmis osalema tulevases Euroopa rändevõrgustiku *ad hoc* küsitluses, mis hõlmab üksikasju siseriiklike õigusaktide kohta, mis käsitlevad tingimusi, mille alusel liikmesriigid väljastavad isiku- või reisidokumente sellistele ELi mittekuuluvate riikide kodanikele, kellel puuduvad oma päritoluriigi väljastatud reisidokumendid, ning samuti kõnealuse valdkonna tavade kohta.

---

31 Dublini määruse ((EÜ) nr 343/2003) artikli 19 lõige 3 ja artikli 20 lõike 1 punkt e ning Dublini rakendusmääruse ((EÜ) nr 1560/2003) artikli 7 lõige 2.

32 Ajutise kaitse direktiivi (2001/55/EÜ) artikli 26 lõige 5.

33 Loodud nõukogu otsusega 2006/688/EÜ.

34 Kättesaadav veebisaidil http://www.emn.europa.eu, rubriigis EMNi uuringud.

Komisjon jätkab omalt poolt vastastikuse teabesüsteemi, sisserände-, piiride ja varjupaigakomitee, Euroopa rändevõrgustiku ja muude kanalite kaudu teabevahetuse edendamist.

## B. Politseimeetmed sisepiirialadel

### I. Sissejuhatus

Võib tekkida olukord, kus liikmesriigid võtavad seisukoha, et piiriülese kuritegevusega tõhusamaks võitluseks tuleb sisepiirialadel rakendada täiendavaid meetmeid. Kuigi kõnealustel meetmetel ei tohi olla piirikontrolliga samaväärset mõju, võib neil ikkagi olla negatiivne mõju naaberriikidele ja isikute vabale liikumisele, sealhulgas ELi kodanike ning nende perekonnaliikmete vabale liikumisele. Reisijad võivad tajuda selliseid meetmeid kui eksimist Euroopa Liidu ühe põhisaavutuse vastu.

Schengeni piirieeskirjade III jaotises on sätestatud, et Schengeni riikide vahelisi sisepiire võib ületada mis tahes punktis ilma isikute piirikontrollita, sõltumata nende kodakondsusest. Piirikontrolli kaotamisega sisepiiridel kaasneb ka patrull- ja vaatlustegevuse kaotamine. See ei välista liikmesriikide õigust lasta pädevatel siseriiklikel asutustel teostada siseriikliku õiguse alusel politseikontrolle, sealhulgas sisepiirialadel, niivõrd kui sellel ei ole piirikontrollidega samaväärset mõju. Schengeni piirieeskirjades on esitatud mittetäielik loetelu kriteeriumidest, mille alusel saab hinnata politseikohustuste täitmise samaväärsust kontrollidega piiril. Politseimeetmeid ei peeta piirikontrolliga samaväärseks näiteks siis, kui nende eesmärgiks ei ole piirikontroll, nad põhinevad üldisel politseiteabel ja kogemusel, mis käsitlevad võimalikke ohte avalikule julgeolekule, ning nende eesmärk on eelkõige võidelda piiriülese kuritegevusega, neid kavandatakse ja teostatakse viisil, mis erineb selgelt välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest ja neid tehakse pisteliselt.

2010. aasta oktoobris teavitas komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu sisepiiridel piirikontrolli puudumisega seotud sätete kohaldamisest. Komisjon järeldas oma aruandes,[35] et *sisepiirideta ala loomine, kus on tagatud isikute vaba liikumine, on ELi üks olulisemaid ja käegakatsutavamaid saavutusi. Kodanikud peavad iga piirangut, näiteks politseikontrolli sisepiiride vahetus läheduses, nende vaba liikumise õiguse takistuseks. Isikut ei tohi piiril ega piirialal kontrollida ainult põhjendusel, et ta ületab sisepiiri.*

Komisjon väljendas aruandes muret reisijate teatatud probleemide üle, mis on seotud teatavate liikmesriikide ametiasutuste teostatud väidetavate korrapäraste ja süstemaatiliste kontrollidega sisepiirialadel, ning kohustus jälgima tähelepanelikult olukorda sisepiirialadel, et oleks tagatud ELi õiguse kohaldamine.

Euroopa Kohus selgitas 22. juuni 2010. aasta põhimõttelise tähtsusega kohtuotsuses,[36] et siseriiklikud õigusaktid, millega antakse liikmesriigi politseiasutustele pädevus kontrollida 20kilomeetrisel sisepiirialal asuvate isikute isikusamasust, sõltumata nende käitumisest ja erilistest asjaoludest, mis võivad ohustada avalikku korda, eesmärgiga kontrollida, kas sellised isikud täidavad kohustust omada ja kaasas kanda õigusaktidega nõutavaid pabereid ja dokumente, ilma et seejuures oleks kehtestatud vajalik raamistik, millega oleks tagatud, et sellise pädevuse praktilisel rakendamisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril, on

---

35 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Schengeni piirieeskirjade III jaotise (sisepiirid) kohaldamise kohta, KOM(2010) 554(lõplik).

36 Liidetud kohtuasjad C-188/10 ja C-189/10, Melki ja teised.

vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõikega 2 ning Schengeni piirieeskirjade artiklitega 20 ja 21.

Nimetatud kohtuotsuse teatavaks tegemise järel palus komisjon liikmesriikidel kohandada vastavalt siseriiklikke õigusakte, millega antakse riiklikele politseiasutustele sisepiirialadel eripädevus.

Sellest tulenevalt muutsid mõned liikmesriigis oma õigusakte selliselt, et piirata politseikohustuste täitmist piirialal asukoha, konkreetse transpordiliigi ja aja osas (nt sisepiiri lähedase ala piiramine, kus piirikontrolle saab teostada rahvusvahelistes rongides või sõidukites pärast piiriületust, maksimaalse ajavahemiku kindlaksmääramine päeva, nädala või kuu kaupa, kontrollitavate rongivagunite arvu kindlaksmääramine ühes rongis).

## II. Liikmesriikidele mõeldud suunised

1) Vastavalt Schengeni piirieeskirjadele võivad liikmesriigid teostada oma territooriumil, sealhulgas sisepiirialal, politseikontrolle, et kontrollida, kas vastaval isikul on õigus tema territooriumil viibida. Kõnealused kontrollid peavad olema sihtotstarbelised ning põhinema ajakohastatud ja konkreetsel politseiteabel ja kogemusel, mis hõlmavad ohte avalikule julgeolekule. Seega tohib teostada ainult riskihinnangule tuginevaid pistelisi kontrolle.

   Kontrolli nihutamine sisepiirilt alale, mis on nt 800 meetri kaugusel sisepiirist, ei ole piisav selleks, et mitte pidada sellist kontrolli piirikontrolliga mittesamaväärseks.

2) Kui liikmesriigi territooriumil valitseva julgeolekuolukorra tõttu tekib vajadus teostada korrapäraseid ja süstemaatilisi kontrolle, võib liikmesriik vastavalt Schengeni piirieeskirjadele[37] ette näha piirikontrolli ajutise taaskehtestamise sisepiiridel.

3) Vastavalt Melki kohtuasja punktides 73 ja 74 toodud kohtu seisukohale, peavad vaid sisepiirialadel toimuvaid kontrolle käsitlevad õigusaktid sisaldama kontrollide intensiivsuse ja sagedusega seotud piiranguid. Lisaks sellele, kui kontroll ei sõltu kontrollitava isiku käitumisest ega avaliku korra rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest, peab ta looma vajaliku raamistiku, millest praktikas kohaldamisel juhinduda.

   Seetõttu võidakse kõnealuste kontrollide teostamiseks täpseid eesmärke ja võimalikke ajalisi piiranguid sisaldavate õigusaktidega sätestada vajalikud tagatised, eelkõige juhul, kui need põhinevad üldisel politseiteabel ja kogemusel.

4) Sisepiirialadel teostatavate politseikontrollide Schengeni eeskirjadele vastavuse hindamisel tuleb uurida, kuidas neid kontrolle tegelikult tehakse. Seega, kui komisjon seisab vastamisi 2010. aasta aruandes esitatud tõsiste süüdistustega sisepiirialadel teostatud piirikontrollide kohta, on tal vaja küsida liikmesriikidelt konkreetset statistilist teavet. Seepärast võib ta nõuda asjaomastelt liikmesriikidelt teabe esitamist konkreetsel ajavahemikul piiridel sooritatud kontrollide (aeg, asukoht, põhjus ja vastutav riiklik asutus) ning selle kohta, kuidas need on aidanud

[37] Artikkel 23 ja sellele järgnevad artiklid

saavutada riiklikus õiguses või strateegiates sätestatud eesmärke, sealhulgas võitlust piiriülese kuritegevusega.

Selles kontekstis võtab komisjon arvesse lisaks riskianalüüsi olemasolule ka asjaolu, et asjaomane liikmesriik võtab meetmeid mitte ainult sisepiirialal, vaid ka oma territooriumi muudel aladel. Nagu komisjon juba oma 2010. aasta aruandes tegi, kutsutakse liikmesriike taaskord üles võtma sisepiirialadel ja ka oma ülejäänud territooriumil asjaomase teabe kogumiseks kõik võimalikud meetmed. See võimaldaks vajadusel anda usaldusväärse hinnangu, kas sisepiirialal teostatud kontrollid on eesmärkidega proportsionaalsed. Lisaks sellele võivad kõnealused andmed koos kontrollide järelhindamistega liikmesriikidele endile riiklike strateegiate hindamisel ja vahendite edaspidist kasutamist kavandades kasulikuks osutuda.