

SOOVITUSED

KOMISJONI SOOVITUS (EL) 2017/820,

12. mai 2017,

proportsionaalsete politseikontrollide ja politseikoostöö kohta Schengeni alal

EUROOPA KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 292,

ning arvestades järgmist:

- (1) Alal, kus sisepiiridel ei ole piirikontrolli, tuleb ühiselt reageerida piiriülestele ohtudele ala avalikule korrale või sisejulgeolekule. Sellise ala sujuv toimimine ei sõltu ainult ELi õigustiku ühtsest kohaldamisest, vaid ka liikmesriikide pädevuste kasutamisest avaliku korra säilitamisel ja sisejulgeoleku tagamisel kooskõlas Schengeni *acquis'* eesmärkidega. Schengeni ala sujuvaks toimimiseks on oluline arvesse võtta mitte ainult seda, kuidas liikmesriigid oma välispiire haldavad, vaid ka seda, kuidas täidab politsei oma ülesandeid nii liikmesriikide piirialadel kui ka kõikjal mujal nende territooriumil.
- (2) 2012. aastal andis komisjon esimese Schengeni ala toimimist käsitleva poolaastaruande ⁽¹⁾ lisas välja suunised liikmesriikidele politseimeetmete kohta sisepiirialadel. Tuginedes viimase kolme aasta kogemustele, tuleks need suunised läbi vaadata. See ongi käesoleva soovitus eesmärk. Soovitus on arvesse võetud viimase kolme aasta jooksul saadud õppetunde sellistes valdkondades nagu toimetulek avalikku korda ja sisejulgeolekut ähvardavate ohtudega ning politseikohustuste täitmise ja piiriülese politseikoostöö head tavad, politseikontrollide käsitlev asjakohane kohtupraktika, politseikoostöö valdkonnas toimunud Schengeni hindamised ning tehnoloogia arenguga kaasnevad uued võimalused.
- (3) Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2016/399 ⁽²⁾ ei mõjuta piirikontrolli puudumine sisepiiridel siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmine ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril. Politseikohustuste täitmist ei tuleks pidada piirikontrolliga samaväärseks eeskätt juhul, kui politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll, nad põhinevad üldistel politsei andmetel 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, ning need võetakse kohapealsete kontrollide alusel. Pidades silmas Euroopa Kohtu otsust Adili kohtuasjas, ⁽³⁾ ei ole see ei kumulatiivne ega ka ammendav tingimuste loetelu, mis tähendab, et neid tingimusi ei tohiks käsitada ainsa piirialadel lubatud politseimeetmete kogumina ⁽⁴⁾.
- (4) Määruse (EL) 2016/399 artikli 23 sätted ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 72 sõnastus kinnitavad, et piirikontrolli kaotamine sisepiiridel ei ole mõjutanud liikmesriikide õigusi, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega.
- (5) Politseikohustuste täitmine liikmesriigi kogu territooriumil on liidu õigusega kooskõlas. Seega võivad liikmesriigid teostada ka politseikontrollide piirialadel, sealhulgas sisepiirialadel, kui see kuulub liikmesriigi kogu territooriumil kohaldatava siseriikliku õigusega kehtestatud politseikohustuste hulka.

⁽¹⁾ Aruanne, mis käsitleb ajavahemikku 1. novembrist 2011 kuni 30. aprillini 2012, KOM(2012) 230.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:ET:PDF>

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Kohtu otsus, 19.7.2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Otsus Adili kohtuasjas, ECLI:EU:C:2012:508, punkt 65.

- (6) Praeguses olukorras, kus avalikku korda ja sisejulgeolekut ähvardavad terrorism ja muu raske piiriülene kuritegevus ning esineb ebaseaduslikult välispiiri ületanud isikute teisese rände oht, võib politseikontrolli tugevdamist kõikjal liikmesriikide territooriumil, sealhulgas piirialadel, ning politseikontrollide teostamist peamistel transporditeedel, nagu kiirteed ja raudteed, pidada vajalikuks ja põhjendatuks. Kas, kus ja kui intensiivselt politseikontrollle teostada, on endiselt liikmesriikide otsustada ning politseikontroll peaks alati olema proportsionaalne kindlakstehtud ohtudega. Sellised politseikontrollid võivad osutuda tõhusamaks kui kontroll sisepiiridel, sest nad on paindlikumad kui staatiline piirikontroll konkreetsetes piiripunktides ja neid saab lihtsamalt kohandada vastavalt muutuvatele ohtudele.
- (7) Piirialadel võivad esineda piiriülese kuritegevusega seotud eriohud ja seal võidakse ka rohkem toime panna kogu territooriumil esinevaid süütegusid, nagu sissemurdmised, sõidukivargused, ebaseaduslik uimastikaubandus, kolmanda riigi kodanike omavoliline teine ränne, sisserändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja inimkaubandus. Samuti võib seaduslikult riigi territooriumil elamise nõuete rikkumise oht olla suurem piirialadel. Neid ohte arvesse võttes võivad liikmesriigid otsustada teostada ja tugevdada piirialadel politseikontrollle, mida on kohandatud vastavalt piirialade eriohtudele, tingimusel et need kontrollid ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril.
- (8) Avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardavate ohtudega tegelemisel võib suurt kasu olla nüüdisaegsest tehnoloogiast, mille abil saab jälgida liiklusvoogusid, eeskätt kiirteedel ja muudel olulistel maanteedel, mille on kindlaks määranud liikmesriigid. Seda silmas pidades tuleks toetada selliste jälgimis- ja valvesüsteemide kasutamist, mis võimaldavad numbrimärkide automaatset tuvastamist õiguskaitse eesmärkidel, kohaldades videoalvet reguleerivaid asjakohaseid õigusnorme, sealhulgas isikuandmete kaitse tagatise. See võimaldaks liiklusvoogusid ebaproportsionaalselt mõjutamata jälgida Euroopa peamisi transpordikoridore, mida kasutab liidus liikumiseks märkimisväärne hulk reisijaid ja sõidukeid.
- (9) Ainult juhul, kui siseriiklikest õigusaktidest tulenevad politseikohustused, mille täitmine piirdub üksnes piirialadega ja mis hõlmavad isikusamasuse kontrolli ilma konkreetse kahtluseta, peavad liikmesriigid sätestama konkreetse raamistiku tagamaks, et need politseikontrollid ei omaks samaväärset toimet kontrollidega piiril. Kuigi Euroopa Kohus leidis Melki kohtuasjas⁽¹⁾ tehtud otsuses, et liikmesriigid võivad anda politseile sisepiirialadel eripädevuse, mis võimaldab teostada isikusamasuse põhjalikku kontrolli üksnes nendel territooriumi osadel, märkis kohus ka, et sellises olukorras peavad liikmesriigid ette nägema selliste kontrollide intensiivsust ja sagedust reguleerivad täpsed normid. Kui kontroll ei sõltu kontrollitava isiku käitumisest ega avaliku korra või sisejulgeoleku rikkumise ohule viitavatest eriasjaoludest või teabest, peavad liikmesriigid lisaks sätestama vajaliku raamistiku kontrolli praktiliseks teostamiseks hoidmaks ära võimalust, et selliste politseimeetmete toime oleks samaväärne piirikontrolliga.
- (10) Viimase kolme aasta jooksul on hulk liikmesriike tugevdanud politseikontrollle piirialadel seoses suurenenud ohtudega avalikule korrale ja sisejulgeolekule (nimelt Austria, Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Taani, Madalmaad, Prantsusmaa, Itaalia, Sloveenia ja Šveits). Mõnikord tehti neid kontrollle konkreetsetes transpordivahendites, näiteks rongides, või konkreetsetel piirialadel. Ka tehnoloogilisi vahendeid kasutatakse selles valdkonnas üha enam. Komisjon ei ole ühtegi neist juhtumitest vaidlustanud. Mõned neist juhtumitest on näited headest tavadest, kuidas tulla toime avalikku korda ja sisejulgeolekut pidevalt ähvardavate suurenenud ohtudega.
- (11) Vastavalt määrusele (EL) 2016/399 võib erandjuhtudel piirikontrolli ajutiselt taaskehtestada, kui tegemist on viimase abinõuna. Sellega seoses on nõukogu rakendusotsuses (EL) 2017/246⁽²⁾ sõnaselgelt soovitatud liikmesriikidel enne piirikontrolli kehtestamist või pikendamist hinnata, kas politseikontrollidega ei saavutataks samu tulemusi kui ajutise sisepiirikontrolliga.
- (12) Kuigi teatavates olukordades võib olla algusest peale selge, et politseikontrollidest üksi ei piisa avalikule korrale või sisejulgeolekule kindlakstehtud ohtudega toime tulekuks (näiteks konkreetsete kahtlustatavate otsimine pärast terrorirünnakut), võib teistel juhtudel taaskehtestatud piirikontrolliga sarnaseid eesmärke üritada saavutada tugevdatud politseikontrollidega piirialadel. Ühest küljest peaks sisepiiridel ajutise piirikontrolli taaskehtestamise otsusele seetõttu põhimõtteliselt eelnema muude võimalike meetmete hindamine. Eeskätt peaksid liikmesriigid selliste otsuste puhul, kus sisepiiridel taaskehtestatakse ajutine piirikontroll ettenähtavate sündmuste tõttu,

⁽¹⁾ Euroopa Kohtu otsus, 22.6.2010, Melki ja Abdeli, liidetud kohtuasjad C-188/10 ja C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punktid 73 ja 74.

⁽²⁾ Nõukogu 7. veebruari 2017. aasta rakendusotsus (EL) 2017/246, milles esitatakse soovitus pikendada ajutist sisepiirikontrolli, mida tehakse erandjuhtudel, mis ohustavad Schengeni ala üldist toimimist (ELT L 36, 11.2.2017, lk 59).

näitama, et hindamine on läbi viidud. Teisest küljest võib erijuhtudel, kui avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardab sisepiirikontrollita ala tasandil või riigi tasandil kiireloomuline ja tõsine oht, olla piirikontrolli ajutine taaskehtestamine sisepiiridel viivitamatult vajalik.

- (13) Käesoleva soovitusena kutsutakse liikmesriike paremini kasutama politsei pädevusi ja eelistama politseikontrolle, enne kui nad otsustavad ajutiselt taaskehtestada sisepiirikontrolli.
- (14) Mis tahes meetmeid liikmesriik võtab avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu vastu, ta peaks tagama, et meetme rakendamine ei loo inimeste ja kaupade vabale liikumisele takistusi, mis ei ole vajalikud nimetatud avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks, sellega põhjendatud ja proportsionaalsed, ning et meede on täielikult kooskõlas põhiõiguste tagamise ja mittediskrimineerimise põhimõttega.
- (15) Samuti eeldab sisepiirikontrollita ala toimimine seda, et liikmesriigid kohaldavad piiriülese politseikoostöö valdkonnas tulemuslikult ja tõhusalt täiendavaid meetmeid. Läbiviidud Schengeni hindamised politseikoostöö valdkonnas on esile toonud tõsiasja, et kuigi liikmesriigid üldiselt järgivad Schengeni õigustiku nõudeid, takistab hulk tõkkeid mõningate liikmesriikide kasutuses olevate politseikoostöö vahendite praktilist kasutamist. Seetõttu tuleks liikmesriike innustada neid tõkkeid kõrvaldama, et nad saaksid piiriüleste ohtudega paremini toime tulla.
- (16) Ühised politseipatrullid ja muud olemasolevad politsei operatiivkoostöö vahendid aitavad sisepiirikontrollita alal sisejulgeolekut tagada. Näiteks ühispatrullid riikidevahelistel rongidel suurendavad selgelt julgeolekut, kuna aitavad ära hoida olukordi, kus kontrollide omavahel kooskõlastamata jätmine nõrgendab ühel pool piiri tehtavaid pingutusi. Mõnedes liikmesriikides on välja kujunenud tavad, mis hõlbustavad või võimaldavad ühiste politseioperatsioonide läbiviimist (näiteks Saksamaa ja Poola on oma piiril asutanud ühised politseijaoskonnad, kus tegeletakse peamiselt ühispatrullide ja muude operatsioonidega; Austria ja Tšehhi piiril on ühisuurimiste jaoks loodud mikrorühmad; Austrias, Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ja Ungaris toimuvad ühispatrullid rongidel ning Saksamaa politsei värbab teiste liikmesriikide kodanikke, eeskätt piirialade patrullimiseks). Teisi liikmesriike tuleks innustada nendest headest tavadest eeskujul võtma.
- (17) Ühised ohuanalüüsid ja piiriülene teabevahetus liikmesriikide vahel, kellel on ühised piirialad, võivad olla abiks tõhusate politseikontrollide kavandamisel, selleks et kindlakstehtud ohtudega toime tulla. Selline koostöö võib hõlmata nii konkreetsete piiriüleste marsruutidega kui ka kuritegevuses sageli kasutatavate konkreetsete transportvahenditega seotud riske, selleks et võimaldada suunatud politseikontrolle enne piirialasid. Sellised politseikontrollid võivad olla vahendiks, mida kasutatakse ühiselt asjaomaste liikmesriikide avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardavate ohtudega toime tulekuks. Seetõttu on oluline ergutada liikmesriike piiriülest koostööd edasi arendama.
- (18) Selleks et piiriülest politseikoostööd tugevdada, võivad liikmesriigid taotleda komisjonilt käesoleva soovitusena rakendamiseks toetust. Komisjoni toetusega saab aidata hõlbustada näiteks heade tavade vahetamist liikmesriikide erialaspetsialistide ja poliitikakujundajate vahel ning koostöö tõhustamist liikmesriikide ja asjaomaste ametite (Europol ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet) vahel. Selle abil saab edasi arendada ka piiriülese koostöö struktuure, nagu näiteks politsei- ja tollikoostöö keskused. Lisaks sellele toetab komisjon liikmesriikide sisendile tuginedes 2011. aasta Schengeni kataloogi ⁽¹⁾ (milles on muu hulgas esitatud parimad tavad piiriülese politsei operatiivkoostöö valdkonnas) ja piiriüleste operatsioonide käsiraamatu ⁽²⁾ riikide teabelehtede ajakohastamist.
- (19) Nagu hiljutise rändekriisi jooksul selgus, võib ebaseaduslike rändajate kontrollimatu teisene ränne kujutada endast tõsist ohtu avalikule korraldusele või sisejulgeolekule. Kahepoolsete tagasivõtulepingute nõuetekohane kohaldamine vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ ⁽³⁾ artikli 6 lõikele 3 võib kaasa aidata riigis ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike teisele rände probleemile lahendamisele. Kahepoolsete lepingud võivad aidata saavutada sarnaseid tulemusi suunatud piirikontrollidega sisepiiridel ja toime tulla avalikku korda

⁽¹⁾ Nõukogu dokument 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Nõukogu dokument 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98).

või sisejulgeolekut ähvardavate ohtudega, omades samal ajal piiratud mõju heausksete reisijate liikumisele. Seetõttu on oluline, et liikmesriigid kohaldaksid kahepoolseid tagasivõtulepinguid tõhusalt, järgides samal ajal komisjoni soovitusi (EL) 2017/432 ⁽¹⁾.

- (20) Komisjon leiab, et käesoleva soovitus rakendamiseks on vaja mõistlikku aega; seetõttu soovitab komisjon soovitus rakendada niipea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui kuue kuu jooksul.
- (21) Käesoleva soovitus rakendamisel tuleks täielikult austada põhiõigusi.
- (22) Käesolev soovitus peaks olema adresseeritud kõikidele Schengeni riikidele, kelle suhtes on siduv määruse (EL) 2016/399 III jaotis,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA SOOVITUSE:

Politseikontrollide tulemuslikum kasutamine

1. Selleks et vähendada ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule Schengeni alal, peaksid liikmesriigid, juhul kui see on vajalik ja põhjendatud siseriikliku õiguse kohaselt:
 - a) tugevdama politseikontrolle kõikjal oma territooriumil, sealhulgas piirialadel;
 - b) teostama politseikontrolle peamistel transporditeedel, sealhulgas piirialadel;
 - c) kohandama politseikontrolle piirialadel, tuginedes jooksvale riskihindamisele ja tagades samas, et politseikontrollide eesmärk ei ole piiririkontroll;
 - d) kasutama kaasaegset tehnoloogiat sõidukite ja liiklusvoogude jälgimiseks.

Politseikontrollide eelistamine sisejulgeolekut või avalikku korda ähvardava tõsise ohu korral

2. Kui liikmesriigid kaaluvad avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava tõsise ohu olukorras määruse (EL) 2016/399 III jaotise II peatüki kohaldamist, peaksid nad kõigepealt hindama, kas olukorda ei saaks piisaval määral lahendada politseikontrollide tugevdamisega nende territooriumil, sealhulgas piirialadel.

Piiriülese politseikoostöö tugevdamine

3. Selleks et tugevdada piiriülest koostööd avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu korral, peaksid liikmesriigid:
 - a) uuesti hindama, mil määral nad praegu kasutavad kõiki võimalikke piiriülese politsei operatiivkoostöö vahendeid, nagu näiteks ühispatrullid, ühisoperatsioonid, ühised uurimisrühmad, piiriülene jälitustegevus ja piiriülene jälgimine ning politsei- ja tollikoostöö keskused;
 - b) tegema koostööd naaberliikmesriikidega, et kõrvaldada õiguslikud ja praktilised takistused kõigi piiriülese politsei operatiivkoostöö vahendite kasutamisele;
 - c) välja töötama ja rakendama vastavalt vajadusele ühised ohuanalüüsid ja piiriülese teabevahetuse naaberliikmesriikidega, et toetada ühismeetmeid avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardavate ohtudega toimetulekuks ühistel sisepiirialadel, teostades muu hulgas koordineeritud politseikontrolle oma sisepiirialadel;
 - d) hindama vajadust tehniliste investeeringute, eeskätt valve ja rikkumiste avastamise järele, selleks et ühisoperatsioone tõhustada.

⁽¹⁾ Komisjoni 7. märtsi 2017. aasta soovitus (EL) 2017/432 tagasisaatmise tõhususe suurendamise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ rakendamisel (ELT L 66, 11.3.2017, lk 15).

Liikmesriikide vaheliste kahepoolsete tagasivõtulepingute või -kokkulepete tulemuslik kasutamine

4. Tagamaks, et politseikontrollid ja politseikoostöö aitavad tulemuslikult ära hoida omavolilist teisest rännet, juhul kui see ränne kujutab endast konkreetset ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule, peaksid liikmesriigid:
- a) vastavalt direktiivi 2008/115/EÜ artikli 6 lõikele 3 võtma tagasi kolmanda riigi kodanikud, kes läbisid nende territooriumi enne, kui nad peeti kinni teises liikmesriigis, vastavalt kõnealuse direktiivi jõustumise päeval (13. jaanuar 2009) kehtivate, eelkõige naaberliikmesriikide vaheliste kahepoolsete lepingute või kokkulepete sätetele;
 - b) võtma kõik vajalikud meetmed, sealhulgas seadma sisse pädevate asutuste vahelise koostöö korra ja hõlbustama nendevahelist teabevahetust, tagamaks, et selliste kahepoolsete lepingute ja kokkulepete kohased menetlused viiakse asjaomaste liikmesriikide poolt läbi kiiresti, nii et üleviimine toimuks võimalikult ruttu;
 - c) tagama, et kui liikmesriik otsustab kahepoolse tagasivõtulepingu või -kokkuleppe sätteid mitte kohaldada või kui teine liikmesriik võtab asjaomased kolmanda riigi kodanikud tagasi, alustatakse tagasisaatmismenetlust vastavalt direktiivile 2008/115/EÜ ja kooskõlas soovitusega (EL) 2017/432.

Brüssel, 12. mai 2017

Komisjoni nimel

komisjoni liige

Dimitris AVRAMOPOULOS
