



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 16.9.2011
KOM(2011) 561 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine

1. SISSEJUHATUS

1.1. *Ala, mille sisepiiridel puudub piirikontroll*

Vaba liikumine on Euroopa Liidu olulisemaid aluspõhimõtteid ja võimalus liikuda terves Euroopa Liidus (EL) ilma sisepiiridel piirikontrolli läbimata on üks selle suurimatest saavutustest. Seda liikumisvabadust kasutatakse laialdaselt: ELis tehakse igal aastal üle miljardi reisi ning avaliku arvamuse kohaselt on vaba liikumise õigus üks peamistest ELi toodud hüvedest¹. Sisepiiridel piirikontrolli puudumise tõttu on olnud edukad ka ühtne turg, kus töötajad, kaubad ja teenused saavad liikuda piiranguteta, ning Euroopa püüdlused kiirendada majanduskasvu.

Schengeni ala tugineb eeskirjade kogumile (Schengeni õigustik), millega kaotati piirikontroll sisepiiridel ja kehtestati välispiiri kontrollimise ühiseeskirjad, ning ühisele viisapoliitikale, politsei- ja õigusalasele koostööle, ebaseaduslike sisserändajate tagasipöördumise ühiseeskirjadele ning ühistele andmebaasidele (näiteks Schengeni infosüsteem (SIS)).

Schengeni koostöö on küll rajatud kindlale alusele, kuid hiljutised sündmused osutavad vajadusele tagada, et Schengeni ala peaks vastu ka pingetele, mis tulenevad välispiiri nõrkusest või Schengeni alast sõltumatutest teguritest. Liidul tuleb need probleemid lahendada, kaitstes samas kodanike vaba liikumise õigust.

Seetõttu osutas komisjon mais avaldatud rändeteatises,² et selliste olukordade puhuks tuleb ELil välja töötada kooskõlastatud toimimisviis, ning märkis, et ta võib ise välja pakkuda sellise mehhanismi ning muud vahendid Schengeni eeskirjade tõlgendamise ja sidusa rakendamise tagamiseks.

Euroopa Ülemkogu kutsus oma 23.–24. juuni 2011. aasta kohtumisel üles looma mehhanismi, millega reageerida erakorralistele olukordadele, mis ohustavad Schengeni koostöö üldist toimimist, ilma et see kahjustaks isikute vaba liikumise põhimõtet³. Komisjonil paluti esitada sellekohane ettepanek 2011. aasta septembris.

Käesolev teatis ja sellele lisatud õigusaktide ettepanekud⁴ esitataksegi vastuseks sellele üleskutsele, samuti justiits- ja siseküsimuste nõukogu juunikuisele üleskutsele tõhustada Schengeni koostöö poliitilist juhtimist⁵ ja Euroopa Parlamendi juulikuisele resolutsioonile,⁶ mille kohaselt mis tahes uus mehhanism peaks keskenduma vaba liikumise õiguse süvendamisele ja Schengeni ala ELi-poolse juhtimise tugevdamisele.

ELi kodanikud soovivad kasutada vaba liikumise õigust ning vabalt reisida turvalises piirideta Euroopas. Kuritegevuse, terrorismi ja muudel ohtudel ei tohiks lasta seda kahjustada. Samal ajal peavad Euroopa Liit ja selle liikmesriigid suutma kiiresti ja tõhusalt reageerida avaliku poliitika teostamist ja sisejulgeolekut ähvardavatele tõsistele ohtudele. Käesolevat põhjalikku, omavahel seotud meetmeid sisaldavat paketi esitades soovib komisjon võtta kooskõlastatud ja

¹ Eurobaromeetri uuring „Avalik arvamus Euroopa Liidus 2011. aasta kevadel”, lk 31–32.

² KOM(2011) 248, 4.5.2011.

³ EUCO 23/11, 24.6.2011.

⁴ KOM(2011) 559 ja KOM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

tervet ELi hõlmavaid meetmeid, millega tagatakse liidu õiguse põhimõtete, eelkõige vaba liikumise õiguse kaitsmine, arvestades Schengeni ala tugevdamisel kõikide Euroopa riikide huvidega. Samal ajal tuleb piiritleda riikide võimalus teha eraldi algatusi, mis on ühepoolsed ega suuda seetõttu kõrvaldada ohtusid, mis varitsevad kõiki. Käesoleva pakme lahutamatu peaesmärk on tagada, et sisepiiridel erandina ajutise piirikontrolli kehtestamine otsustatakse vastavalt ühenduse meetodile, võttes arvesse komisjoni üldist aruandekohustust Euroopa Parlamendi ees.

2. SCHENGENI ALA JUHTIMISE TUGEVDAMINE

Kodanike vaba liikumine sisepiirikontrollita alal põhineb süsteemil, mille aluseks on vastastikune usaldus, et iga osalev liikmesriik on valmis ja suuteline rakendama Schengeni õigustiku õigusakte.

Euroopa Liit on kasutusele võtnud vahendid, millega aidatakse liikmesriikidel täita oma kohustusi ja tegutseda ka Schengeni ala jaoks ohtlikus olukorras. Nii näiteks võivad liikmesriigid esitada komisjonile taotluse ELi vahenditest rahalise ja praktilise abi saamiseks. Frontexi agentuur võib korraldada ühisoperatsioone ja rakendada piirivalve kiirreageerimisrühmi. Liikmesriigid võivad abi taotleda ka teistelt liikmesriikidelt, Europolilt ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt. Üksikasjalikum teave on esitatud 1. lisas.

Lisaks, nagu osutatud mais avaldatud rändeteatises,⁷ jätkab komisjon koostöös liikmesriikidega Schengeni eeskirjade ühtse rakendamise suuniste väljatöötamist. Selle tööga alustati 2011. aasta juulis toimunud ekspertide koosolekul. Ekspertid selgitavad välja vajakajäämised ning valdkonnad, kus Schengeni õigustikku tuleks veelgi täpsustada, näiteks reisidokumentide ja elamislubade väljaandmise küsimuses.

Kuid need vahendid üksi ei saa tagada Schengeni eeskirjade järjekindlat kohaldamist kõikide liikmesriikide poolt. Selle kontrollimiseks on kehtestatud Schengeni hindamismehhanism, mille abil jälgitakse Schengeni õigustiku kohaldamist ja esitatakse soovitusi puuduste kõrvaldamiseks. Praegune mehhanism, mis tugineb valitsustevahelisele vastastikuste eksperdi hinnangute süsteemile, ei ole aga piisavalt tugev kõikide puuduste kõrvaldamiseks. Seda silmas pidades tegi komisjon möödunud aastal ettepaneku võtta kasutusele liidupoolsel juhtimisel põhinev lähenemisviis⁸.

Uue korraga antaks komisjoni juhitud rühmadele võimalus teha liikmesriiki Schengeni õigustiku järgimise kontrollimiseks etteteatatud või etteteatamata kontrollkäike, kusjuures kontrollirühma kuulusid Frontexi ja liikmesriikide eksperdid. Pärast kontrollkäiku koostatakse aruanne, milles loetletakse puudused ning esitatakse selged soovitused parandusmeetmete ja nende rakendamise tähtaja kohta. Kontrollitud liikmesriigil tuleks koostada tegevuskava, milles ta esitab soovituste täitmise kava. Kava täitmist kontrollitaks liidu tasandil ja selle käigus võidaks omakorda teha uusi kontrollkäike.

Nende muudatustega parandatakse küll järelevalve- ja hindamissüsteemi, kuid nimetatud meetmed ei suuda aidata olukorras, kus liikmesriik isegi koostöomes 1. lisas osutatud meetmetega ei suuda kõrvalda puudusi ühenduse õigustiku rakendamisel, eelkõige välispiiri kontrollimisel.

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM(2010) 624, 16.11.2010.

Seega kui olukorda ei paranda meetmete võtmine liidu ega liikmesriigi tasandil, kuid olukord kujutab endast tõsist ohtu liidu või liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule, võib olla tarvis uuesti kehtestada piirikontroll kõnealuse liikmesriigi ja teiste liikmesriikide vahelistel sisepiiridel. Seda aga tehtaks üksnes viimase abinõuna ning ainult sellises ulatuses ja ajaks, mis võimaldab leevendada erandlike asjaolude kahjulikke tagajärgi. Sellise võimaluse lisamist Schengeni juhtimissüsteemi võib käsitada ka hoiatava mõjuga ennetava meetmena.

Eeltoodud silmas pidades ja olukorra parandamiseks muudab komisjon oma 2010. aasta ettepanekut.

3. ERANDLIKUD ASJAOLUD, MILLE TÕTTU VÕIB VIIMASE ABINÕUNA TAASTADA PIIRIKONTROLI SISEPIIRIDEL

Sisepiiridel piirikontrolli taastamise praegune kord

Schengeni piirieskirjade⁹ kohaselt võib liikmesriik erandina ajutiselt taastada piirikontrolli sisepiiril, kui esineb tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule. Juhul, kui on ette näha ohtu, mis nõuab piirikontrolli taastamist, tuleb asjaomasel liikmesriigil võimalikult kiiresti esitada teistele liikmesriikidele ja komisjonile kogu teave piirikontrolli taastamise ulatuse ja kestuse ning põhjuste kohta. Komisjon võib esitada sellise teabe kohta arvamuse, mille alusel võivad liikmesriigid ja komisjon pidada omavahelisi konsultatsioone. Kiireloomulistel juhtudel võib piirikontrolli taastada viivitamata.

Komisjon teatas 2010. aasta oktoobris,¹⁰ et alates tolliseadustiku jõustumisest 2006. aasta oktoobris oli sisepiiridel kontrolli taastamise võimalust kasutatud 22 korda. Pärast aruande avaldamist on liikmesriigid sisepiiridel piirikontrolli taastanud veel neljal korral. Viimati tegid seda Norra ja Rootsi pärast Norra terrorismisündmusi. Enamikul juhtudel on piirikontroll taastatud aga selleks, et politseiasutused saaksid tagada julgeoleku suuremate spordiürituste, poliitiliste demonstratsioonide ja kõrgetasemeliste poliitiliste kohtumiste ajal. Piirikontrolli ei ole ühepoolsetl kunagi taastatud pikemaks ajaks kui 30 päeva, tavaliselt on seda tehtud aga palju lühemaks ajavahemikuks.

Kuid teave, mille teised liikmesriigid ja komisjon peavad liikmesriigilt saama, ei saabu tihti piisavalt vara või ei ole piisavalt põhjalik, et komisjon saaks selle kohta esitada kasuliku arvamuse.

Vaja on Euroopa Liidu tasandil kasutatavat mehhanismi

Pidades silmas, et sisepiirideta alal vaba liikumine on kasulik kõikidele sellel alal elavatele inimestele ning et sisepiirideta ala kuulub liidu peamiste saavutuste hulka, tuleks asjakohane otsus üldjuhul vastu võtta ELi tasandil, mitte aga liikmesriigi tasandil ühepoolsetl.

Tegevuse kooskõlastamine ELi tasandil võimaldaks arvesse võtta kogu Euroopa huve. See toimuks juhul, kus liikmesriigi avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardab lühiajaline tõsine oht kindlas paikkonnas, kuid ka juhul, kui oht on üldisem ja pikaajalisem. Mõlema juhtumi puhul, nagu mis tahes sisepiiridel piirikontrolli taastamise kohta tehtava otsuse puhul, nähakse

⁹ ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

ette tegevuse kooskõlastamine Euroopa tasandil, kuna kõnealune meede mõjutab teiste liikmesriikide inimesi ja majandust ka juhul, kui see võetakse piiratud geograafilises piirkonnas lühikeseks ajaks. Tegevuse kooskõlastamine Euroopa tasandil on veelgi põhjendatum juhul, kui välispiir satub ootamatu ja tugeva surve alla või kui liikmesriik ei suuda püsivalt kontrollida oma välispiirilõiku.

Selleks et tagada ühiste eeskirjade parem täitmine, tuleks piirikontroll sellises olukorras taastada üksnes viimase abinõuna ja alles pärast seda, kui asjaomase välispiirilõigu olukorra stabiliseerimiseks on solidaarsuse vaimus ära proovitud kõik muud Euroopa ja/või liikmesriigi tasandi meetmed.

Ettepanek tõhustada ELi tasandi lähenemisviisi sisepiiridel piirikontrolli erakorralise taastamise suhtes

Sisepiiridel piirikontrolli taastamise ainsaks põhjuseks jääb ka edaspidi tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule. Sisepiirideta alal erandi tegemise kriteeriumide rangust ei vähendata ja neist lähtutakse alati, kui kaalutakse sellise meetme võtmist. Selline olukord võib tekkida näiteks seoses suure spordiürituse või kõrgetasemelise poliitilise kohtumisega, kuid ka olukorras, kus tegutseda tuleb viivitamatult, nagu näiteks Norras toimunud raske kuriteo puhul.

Teatavatel asjaoludel võib selliseks ohuks pidada ka liikmesriigi püsivat suutmatust piisavalt kaitsta oma ELi välispiiri lõiku ning kolmandate riikide kodanike äkilist ja ootamatut sissevoolu selle piirilõigu kaudu. Kokkuvõtte peamistest sellistest olukordadest on esitatud 2. lisas.

Tugevdatud ELi tasandi lähenemisviisi peareegli kohaselt teeb kõik taastamise otsused komisjon oma rakendusaktiga, kaasates asjaomased liikmesriigid. Euroopa Parlamendi teavitatakse sellistest meetmetest nõuetekohaselt. Otsusega määratakse kindlaks sisepiiridel piirikontrolli taastamise ulatus ja kestus. Kontrolli võib kehtestada korraga kuni 30 päevaks ning see tähtaeg on pikendatav, kuid ei tohi ületada kuut kuud. Erandkorras ei kohaldata kuue kuu piirangut juhul, kui sisepiiridel taastatakse piirikontroll vastavalt Schengeni hindamismehhanismi negatiivsele järeldusele, mille kohaselt liikmesriik ei suuda püsivalt piisavalt kaitsta oma välispiirilõiku.

Kiireloomulistel juhtudel võivad liikmesriigid endiselt kehtestada piirikontrolli sisepiiridel ühepoolset, kuid üksnes lühikeseks ajaks (viis päeva), kusjuures seda tähtaega saab pikendada ainult vastavalt uuele ELi rakendusaktide vastuvõtmise korrale.

Piirikontrolli ajutise taastamise otsustamiseks tuleb analüüsida seda, kas liidu või liikmesriigi avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardav oht on selline, mille tõttu tuleks taotleda või algselt sisepiiridel piirikontrolli taastamist, ning seda, kas meede vastab ohu suurusele. See analüüs põhineb ühe või mitme asjaomase liikmesriigi esitatud üksikasjalikul teabel või muul asjakohasel teabel. Analüüsi teostamisel tuleb kaaluda:

- millist mõju avaldab oht avalikule korrale või sisejulgeolekule liidu või liikmesriigi tasandil. See hõlmab ka ohte, mis on seotud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga;
- võimalust kasutada liikmesriigi ja/või Euroopa tasandi tehnilise ja rahalise abi meetmeid, sealhulgas Europoli, Frontexi ja teiste ELi asutuste abi. Arvestada tuleb

ka seda, mil määral need meetmed aitavad kõrvaldada ohu avalikule korrale või sisejulgeolekule Euroopa Liidu või liikmesriikide tasandil;

- kohest ja tulevast mõju, mida võivad avaldada välispiiride kontrolli või tagasipöördumise menetlemisega seotud tõsised puudused, mis on tuvastatud Schengeni hindamise käigus kooskõlas määrusega, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks;
- meetme tõenäolist mõju vabale liikumisele sisepiirikontrollita ala piires.

Sisepiiridel piirikontrolli taastamise on selgelt viimane abinõu, mida võib kaaluda, kui ühegi teise meetmega ei ole suudetud leevendada ähvardavat ohtu.

Lisaks tuleb rõhutada, et sisepiiridel piirikontrolli taastamisel on asjaomane liikmesriik kohustatud kinni pidama isikute õigusest liikumisvabadusele vastavalt aluslepingutele, Euroopa Liidu põhiõiguste hartale ning direktiivile 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Ka juhul, kui piirikontroll sisepiiridel ajutiselt taastatakse, võivad liidu kodanikud ja nende pereliikmed siseneda teise liikmesriigi territooriumile kehtiva passi või ID-kaardi esitamisel. Kõik ELi kodanike ja nende pereliikmete menetluslikud tagatised jäävad jõusse. Schengeni alal seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanikel on endiselt võimalik reisida oma reisidokumendiga ning vajaduse korral kehtiva viisa või elamisloaga.

4. SCHENGENI ELI-POOLSE JUHTIMISE ÜLEVAADE

Pidades silmas, et sisepiirikontrollita alal piirikontrolli puudumine on elanike ja reisijate jaoks üks hinnatumaid Euroopa Liidu pakutavatest vabadustest, tuleb ELi institutsioonidel tagada seda vabadust viisil, mis ei kahjusta liikmesriikide ja ELi suutlikkust võidelda avalikku korda või julgeolekut ähvardavate tõsiste ohtudega. Seega on oluline, et peamiste poliitiliste sidusrühmade vahel toimuks dialoog Schengeni ala toimimise ja seal tekkivate probleemide üle. Schengeni ala toimimist ja selle läbipaistvust võimaldaksid parandada seadusandlikud vahendid, nagu varasemast tugevam Schengeni hindamismehhanism ja erakorralistele ohtudele reageerimise ELi tasandi mehhanism.

Lisaks nimetatud seadusandlikele vahenditele aitavad aruandekohustust ja demokraatlikku kontrolli edendada Euroopa Parlamendi korrapärane teavitamine Schengeni hindamismehhanismi kohase järelevalve raames teostatava kohapealse kontrolli tulemustest ja kõikidest meetmetest, mis võivad viia piirikontrolli taastamiseni. Lisaks esitab komisjon iga kahe aasta tagant Euroopa Liidu institutsioonidele ülevaate Schengeni ala toimimise kohta. Ülevaate alusel peavad Euroopa Parlament ja nõukogu korrapäraselt arutelusid ning see aitab tugevdada Schengeni ala poliitilist juhtimist ja koostööd.

Komisjon uurib ka võimalusi parandada üldsuse teadlikkust Schengeni ala toimimisest. Selleks tagatakse piisava teabe esitamine, kui võetakse vastu erakorraline otsus piirikontrolli ajutise taastamise kohta.

5. KOKKUVÕTE

Schengeni ala on oluline kõigi Euroopa elanike jaoks. Komisjon teeb ettepaneku tugevdada Schengeni õigustikku juhtimissüsteemiga, mis võimaldab tõhusalt, kiiresti ja ELi tasandil

reageerida erandlikele olukordadele ja probleemidele, mis võivad tekitada tõrkeid kogu Schengeni ala toimimises. Lisaks teeb komisjon ettepaneku algetada Euroopa institutsioonide vahel korrapärane ja struktureeritud poliitiline dialoog Schengeni ala toimimise kohta.

MEETMED, MILLEGA EL AITAB LIIKMESRIIKIDEL HALLATA VÄLISPIIRE

Oma välispiirilõigul tekkinud kriitilise olukorra või puuduse lahendamiseks võib liikmesriik taotleda järgmist praktilist ja rahalist abi:

Frontexi abi

Frontex on ELi agentuur, mille ülesanne on aidata liikmesriikidel kontrollida oma välispiiri. Alusmääruse hiljutise muudatusega eraldati Frontexile täiendavaid vahendeid ja laiendati tema volitusi, mis võimaldab tal paremini toetada liikmesriike, kellel tekivad probleemid välispiiril või keda tabab suur sisserändelaine lühikese aja jooksul.

Praktiline abi hõlmab kõigi liikmesriikide huvidele vastavaid ühisoperatsioone, näiteks välispiiril patrullimist. Näiteks võib tuua Vahemere lõunaosas toimuva ühise mereoperatsiooni „Hermes”, mis käivitati 2011. aasta veebruaris Euroopa patrullide võrgustiku raames. Selle peaeesmärk on ohjata sisserännet Põhja-Aafrikast Itaaliasse ja Maltale. Teise näitena võib tuua Kreeka ja Türgi maismaapiiril toimuva ühisoperatsiooni „Poseidon”.

Lisaks võib Frontex osutada abi, lähetades liikmesriigi taotlusel piirivalve kiirreageerimisrühmad (RABIT). Selliseid rühmi kasutati Kreeka ja Türgi vahelisel maismaapiiril alates 2010. aasta novembrist kuni 2011. aasta märtsini. RABIT koosneb mitme ELi liikmesriigi piirivalvuritest, kes töötavad vastuvõtva liikmesriigi operatiivjuhtimise all. Pärast alusmääruse muutmist optimeeriti Frontexi võimalusi abi osutada ja lisati võimalus taotleda Euroopa piirivalverühmade (EBGT) kasutuselevõttu.

Selleks et liikmesriik tuleks paremini toime piirivalvega või suudaks täita muid Schengeni õigustikust tulenevaid ülesandeid, võib Frontex aidata tal suurendada tehnilist suutlikkust ja töötajate oskusi näiteks ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmise valdkonnas. Nii näiteks on Frontex aidanud Kreekal arendada suutlikkust hallata ebaseaduslike sisserändajate tagasipöördumist.

Euroopa Liidu poolne rahastamine

Euroopa Liidu liikmesriikide piirihalduse valdkonna rahalise solidaarsuse vahend on Euroopa Välispiirifond. Otseselt või kaudselt aidatakse liikmesriikidel sisserändajate vooluga toime tulla ka muude ELi rändevahenditega, mille hulka kuulvad eelkõige Euroopa Tagasipöördumisfond, Euroopa Pagulaste Fond ja Euroopa Integratsioonifond. Rahalisi vahendeid haldab komisjon ja need tehakse kättesaadavaks iga-aastaste väljamaksetena liikmesriigile (liikmesriigile eraldatud vahenditest) või mitmele liikmesriigile korraga (ühenduse meetmed), samuti erakorraliste väljamaksetena. Nii näiteks võimaldati Itaaliale 2011. aastal erakorralist rahastamist Euroopa Välispiirifondist (ja Euroopa Pagulaste Fondist), et aidata tal vähemalt osaliselt kõrvaldada käesoleva aasta Põhja-Aafrikast lähtunud sisserändelaine tagajärgi. Viimastel aastatel on Euroopa Välispiirifondist rahastatud ka Kreeka, Malta, Hispaania ja Itaalia erimeetmeid piiripunktides avastatud puuduste kõrvaldamiseks.

Teatistes „Dialog Vahemere lõunapiirkonnaga rände, mobiilsuse ja julgeoleku küsimuses” esitas komisjon seisukoha, et piirihaldus on tõhus vaid juhul, kui seda piisavalt rahastada.

Lisaks tegi komisjon teatises „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve” ettepaneku suurendada olulisel määral sisepoliitika valdkondade rahastamist, s.t kuni umbes 8,2 miljardi euronit aastail 2014–2020, et võimaldada rändeküsimusi lahendada nõuetekohaselt ja õigeaegselt.

Muud toetusmeetmed

Olenevalt konkreetse liikmesriigi olukorrast, eriti sellest, kui palju varjupaigataotlejaid on riiki saabunud, võib olla otstarbekas taotleda toetust Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt, kes võib näiteks saata liikmesriiki varjupaigatugirühmad, kes annavad tehnilist nõu varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja taotluste menetlemise küsimuses. Viimastel kuudel on Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet osutanud sellelaadset abi Kreekale eesmärgiga tugevdada tema varjupaigasüsteemi peamisi osi.

Kui aga liikmesriigi ees seisavad kuritegevusega seotud probleemid, tuleks abi paluda Europolilt. Näiteks juhul, kui kuritegelik võrgustik tegeleb inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega, võib Europol osutada abi selle võrgustiku vastase võitluse kavandamisel ja rakendamisel. Europol on viimastel kuudel aidanud Itaalia hinnata, kui suur on oht, et kuritegelikud ja terroristlikud võrgustikud hakkavad ära kasutama piirkonna heitlikku poliitilist olukorda. Lisaks on Europol osutanud Itaaliale kohapealset toetust Lampedusa saarel, tagades reaalajas juurdepääsu kuritegevuse andmebaasidele ja aidates koguda teavet.

Teatavatel asjaoludel saavad raskustes olevale liikmesriigile osutada abi üks või mitu liikmesriiki, eriti juhul, kui abi osutavaid liikmesriike mõjutab vahetult kriis liikmesriigis. Nad võivad raskustes olevat liikmesriiki abistada põhjusel, et tegemist on naaberriikidega, või seetõttu, et neil on teatav suutlikkus või pädevus.

Koostöö kolmandate riikidega

EL ja selle ametid saavad teha mitmesugust koostööd kolmandate riikidega, kes on päritolu- või transiidiriigid, ja pidada nendega dialoogi, et aidata neil tugevdada piirikontrolli ja piirata ebaseaduslikku rännet ELi. Sellist abi võib kolmandatele riikidele osutada näiteks finants- või materiaalse abina, näiteks aidates neil ületada humanitaarkriisi. Liikmesriikide abistamiseks saab kolmandate riikidega korraldada arutelusid neist riikidest pärit ebaseaduslike sisseträndajate tagasivõtmise kohta, samuti osutada neile tehnilist abi rände juhtimisel või piirkondliku kaitseprogrammi rakendamisel.

OLULISIMAD ERAKORRALISE OLUKORRA LIIGID, MILLE PUHUL VÕIB KAALUDA PIIRIKONTROLI AJUTIST TAASTAMIST SISEPIIRIDEL

Sisepiiridel erandina piirikontrolli ajutise taastamise uue korra selgitamiseks esitatakse allpool mittetäielik loetelu olulisimatest erakorralise olukorra liikidest, mille puhul võib kaaluda kõnealuse meetme võtmist, ning selleks vajalikud sammud.

Ette teadaolevad sündmused, mille mõju on üldiselt kohalik ja lühiajaline

Kui sisepiiridel piirikontrolli taastamise põhjuseks on ette teadaolev sündmus, teatab liikmesriik komisjonile ja teistele liikmesriikidele vähemalt kuus nädalat enne sündmust, millisel põhjusel ja ulatuses ning kui kauaks seda kavatakse teha. Kui sündmusest saadakse teada vähem kui kuus nädalat enne meetme võtmise algust, tuleb sellest teatada niipea kui võimalik. Seejärel võtab komisjon oma rakendusaktiga vastu otsuse, kasutades selleks kontrollimenetlust, mille käigus hinnatakse meetme vajalikkust ja proportsionaalsust (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes,¹¹ artikkel 5).

Kogemused näitavad, et just selline toimimisviis sobib olukordades, kus tõenäoliselt otsustatakse taastada piirikontroll sisepiiridel, näiteks suuremate spordiürituste, poliitiliste demonstratsioonide ja kõrgetasemeliste poliitiliste kohtumiste puhul.

Lühiajaline kiireloomuline ettenägematu sündmus

Esineb ka laadilt ettenägematuid sündmusi, mille puhul võib julgeoleku või muude oluliste avalike huvide kaitseks olla vaja võtta lühiajalisi meetmeid, sealhulgas taastada lühikeseks ajaks piirikontroll sisepiiridel. Selliseks sündmuseks võib olla näiteks terrorirünnak või muu suur kuritegu, millega seoses tuleb teha kõik, mis võimalik kahtluseluste kiireks vahistamiseks.

Sellistel juhtudel võib liikmesriik viivitamata kuni viieks päevaks taastada kontrolli sisepiiridel. Kui ta soovib kontrolli pikendada, tuleb tal sellest teavitada komisjoni ja teisi liikmesriike. Pikendamiseotsuse saab teha viivitamatult eespool nimetatud määruse nr 182/2011 artiklis 8 sätestatud kiirmenetluse korras.

Liikmesriigi püsiv suutmatusest piisavalt kaitsta temale kuuluvat liidu välispiiri lõiku

Teatavatel juhtudel tuleb selleks, et leevendada kahjulikku mõju, mida avaldab liikmesriigi püsiv suutmatusest kaitsta temale kuuluvat liidu välispiiri lõiku, kasutada viimast abinõu ja ajutiselt taastada osaline piirikontroll sisepiiridel. Seda võib teha alles pärast muude võimaluste ammendamist.

Piirihalduses esinevad puudused loetletakse hindamismehhanismi raames koostatud aruandes, milles esitatakse ka soovitused puuduste kõrvaldamiseks. Asjaomane liikmesriik peab koostama tegevuskava soovitude täitmiseks. Tegevuskava rakendamist kontrollib komisjon.

¹¹ ELT L 55, 28.2.2011, lk 13.

Komisjon võib asjaomaselt liikmesriigilt nõuda meetmete võtmist, näiteks toetuse taotlemist Frontexilt või teatava piiripunkti sulgemist seniks, kuni puudused on kõrvaldatud. Kui nende meetmetega ei suudeta puudusi kõrvaldada ning need puudused kujutavad endast tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule liidu või riiklikul tasandil, võib komisjon otsustada ajutiselt taastada piirikontrolli sisepiiridel. Kuna tegemist on tõsise meetmega, hindab komisjon selle vajalikkust ja proportsionaalsust, analüüsides muu hulgas selle tõenäolist mõju isikute vabale liikumisele Schengeni alal.

Sündmused, mis võivad avaldada suurt mõju lühemas või pikemas perspektiivis

Võib tekkida olukordi, kus ühe või mitme liikmesriigi välispiiri ületab korraga palju kolmandate riikide kodanikke. See võib kaasa tuua kolmandate riikide kodanike ootamatu ja ulatusliku ebaseadusliku järelliikumise teistesse liikmesriikidesse. Kui selline olukord kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil, võib viimase abinõuna kaaluda piirikontrolli taastamist mõningatel sisepiiridel. Liikmesriik, kes soovib sellises olukorras taastada piirikontrolli sisepiiridel, võib esitada komisjonile samasuguse taotluse, kui on osutatud eespool seoses ette teadaolevate sündmustega. Vajaduse korral peab komisjon enne otsuse tegemist nõu liikmesriikide ja asjaomaste sidusrühmadega, et olla kindel, et kõnealune meede on tõenäoliselt *ainus* mõjus meede kõigi teiste võimalike meetmete, sealhulgas 1. lisas osutatud meetmete seas.

Juhul kui välispiiri ületab korraga palju kolmandate riikide kodanikke, võib teatavatel asjaoludel olla põhjendatud mõneks ajaks piirikontrolli taastamine mõningatel sisepiiridel, et Euroopa Liidu või liikmesriigi tasandil avaliku korra või sisejulgeoleku kaitsmise meetmeid saaks võtta kiiresti. Sellises olukorras võib liikmesriik taastada piirikontrolli sisepiiridel kuni viieks päevaks samal viisil, nagu on ette nähtud ettenägematute sündmuste puhuks. Kui liikmesriik soovib piirikontrolli pikendada, teatab ta sellest komisjonile ja liikmesriikidele. Pikendamine otsustatakse liidu tasandil määruse nr 182/2011 artiklis 8 sätestatud kiirmenetluse korras.

Sihtotstarbelise kontrolli taastamine teatavatel sisepiiridel võimaldaks tagada, et ebaseaduslikult riigis viibivad kolmanda riigi kodanikud peetakse kinni ja saadetakse (eelistatavalt vabatahtlikkuse alusel) kooskõlas direktiiviga 2008/115 (tagasisaatmisdirektiiv) tagasi kas päritoluriiki või liikmesriiki, mille kaudu nad on riiki saabunud, kui selline tagasisaatmine on ette nähtud kahepoolses kokkuleppes. See võimaldab likvideerida kuritegelikke võrgustikke, eriti kui neid arvukaid sisserändajaid käsitatakse Euroopa Liidu sisese ebaseadusliku organiseeritud üle piiri toimetamise või inimkaubanduse tõenäolise ohvrina või kuriteo osalisena.