



Strasbourg, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa piiri- ja rannikuvalveamet ning Euroopa välispiiride tõhus haldamine

I. SISSEJUHATUS

Vaba liikumist võimaldava sisepiirideta Schengeni ala loomine on ajalooline saavutus. See sümboliseerib euroopalikke väärtusi, mis on lõhkunud müüre ja ühendanud kogu maailmajao. Kiirus, millega inimesed, kaubad ja teenused saavad liikmesriikide piire ületada, aitab ka suurendada Euroopa kui maailma suurima majanduspiirkonna konkurentsivõimet ning luua töökohti ja majanduskasvu. Otsusega luua ühine vaba liikumist võimaldav sisepiirkond kaasneb aga ka vastutus tagada välispiiridel ühtsed ranged piirihaldus- ja julgeolekunõuded. Sisepiirideta Schengeni ala on võimalik ainult juhul, kui selle välispiirid on tõhusalt kindlustatud ja kaitstud.

Selle aasta sündmused ning eelkõige sisserändajate- ja pagulastevoolu seninägematu kasv on pannud proovile kodanike usalduse selle vastu, kuidas me suudame üheskoos ühiseid välispiire hallata. Kriis on välja toonud olemasolevate piirihaldusmehhanismide nõrgad kohad ja lüngad, mille tõttu need mehhanismid ei ole olnud tõhusa ja integreeritud piirihalduse tagamiseks piisavad. Mõni liikmesriik ei ole suutnud tagada tõhusat piirikontrolli ning ebaseaduslike sisserändajate tuvastamist ja registreerimist. Kriis on näidanud, et Frontexi puudused – ebapiisav personal ja varustus, suutmatus algatada ja ellu viia tagasisaatmis- ja piirihaldusoperatsioone ning selge rolli puudumine otsimis- ja päästeoperatsioonide korraldamisel – on pärssinud Frontexi suutlikkust olukorda tõhusalt lahendada.

2015. aasta jaanuarist novembrini avastati üle 1,5 miljoni ebaseadusliku piiriületuse,¹ mis on ELi saabuvate sisserändajate kõigi aegade rekordarv². Kolmandate riikide kodanikel on olnud võimalik ületada ebaseaduslikult ELi välispiir ja seejärel jätkata oma teekonda läbi ELi, ilma et nende isik oleks kõigepealt tuvastatud ning nad oleks registreeritud ja läbinud nõuetekohase julgeolekukontrolli. Sisserändajate ülisuur teisene ränne ELis on pannud kahtluse alla Schengeni piirkonna ühtsuse ja viinud selleni, et mõni liikmesriik on otsustanud kehtestada oma sisepiiridel ajutise kontrolli. Selline olukord aga ei saa ega tohi pikas perspektiivis kesta. Selle aasta terrorirünnakud ja terroristist välisvõitlejate probleem on kodanike muret suurendanud.

On üha selgem, et probleeme, mis sellise liikumisega kaasnevad, ei suuda liikmesriigid üksi ilma kooskõlastatult tegutsemata lahendada. Vaja on liidu standardeid ja välispiiride haldamise ühtset jagatud vastutuse süsteemi.

2015. aasta mais vastu võetud Euroopa Komisjoni rändekavas³ toodi välja vajadus liikuda välispiiride ühise haldamise poole kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 77 sätestatud eesmärgiga kehtestada järk-järgult välispiiride integreeritud haldamissüsteem. Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker teatas septembris liidu olukorra kohta peetud kõnes, et komisjon võtab selles vallas enne aasta lõppu sihikindlaid meetmeid, luues täielikult toimiva Euroopa piiri- ja rannikuvalve. Seda on kinnitatud ka komisjoni 2016. aasta tööprogrammis⁴.

Seda eesmärki on väljendanud ka Euroopa Parlament⁵ ning oma selgete suunistega kinnitanud Euroopa Ülemkogu 23. septembril ja 15. oktoobril⁶.

1 Jaanuarist oktoobrini tuvastati 1 284 549 ebaseaduslikku piiriületust. Andmed pärinevad Frontexi riskianalüüsi võrgustikult (FRAN) ja hõlmavad Schengeni ala, sealhulgas Schengeni kandidaatriike. Andmed käsitlevad ainult kolmandate riikide kodanikke, kes on avastatud välispiiridel (välja arvatud ajutised välispiirid), kui nad on riiki sisenenud või üritanud siseneda ebaseaduslikult piiripunktidevahelisel alal. Novembri andmed pärinevad ühisoperatsioonide teabeedastusrakenduselt (JORA) ja Horvaatia siseministeriumilt (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); nende rändeteede puhul, mille kohta andmed veel puuduvad, on kasutatud hinnanguid.

2 Ajavahemikus 2009–2014 oli tuvastatud ebaseaduslike piiriületuste koguarv 813 044.

3 COM(2015) 240 (final).

4 COM(2015) 610 (final).

5 Euroopa Parlament rõhutas 10. septembri resolutsioonis vajadust kindlustada välispiiride tõhus haldamine.

Käesolevas teatises ja sellega kaasnevates meetmetes on nähtud ELi välispiiride haldamiseks ette tugev ja ühtne poliitika, mille aluseks on jagatud vastutuse põhimõte. Piiride alaline integreeritud haldamissüsteem tagab, et liit ja liikmesriigid on välispiiridel esinevateks eriolukordadeks valmis ja võimelised neile tõhusalt ja õigel ajal reageerima. Poliitika aluseks on stabiilne kriisiennetusmehhanism, mis toetub liikmesriikide suutlikkuse pidevale jälgimisele, sealhulgas usaldusväärse ja korrapärase riskianalüüsi alusel.

Oleme juba aastaid saanud osa vaba liikumist võimaldavast sisepiirideta alast. Nüüd on aeg hakata välispiiride tõhusa haldamise eest ühiselt vastutama. On aeg astuda otsustav samm välispiiride integreeritud haldamissüsteemi poole.

II. EUROOPA PIIRI- JA RANNIKUVALVE NING JAGATUD VASTUTUSE PÕHIMÕTE

Komisjon teeb täna ettepaneku luua Euroopa integreeritud piirihaldussüsteem, millega reageerida ELi ees seisvatele uutele probleemidele ja poliitilisele olukorrale nii rände kui ka sisejulgeoleku aspektist.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve luuakse selleks, et tagada tugevate ühiste piirihalduse standardite tulemuslik kohaldamine ning vajaduse korral anda operatiivtuge ja sekkuda, et viivitamata reageerida välispiiril tekkinud kriisile. Euroopa piiri- ja rannikuvalve koondab enda alla Frontexist välja kasvanud Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti ning piirihalduse eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused, kes jätkavad välispiiride igapäevast haldamist. Euroopa piiri- ja rannikuvalve hõlmab ka liikmesriikide rannikuvalveasutusi, kui need tegelevad merepiiri valvamisega. Tugevdatakse märkimisväärselt ameti rolli **otsimis- ja päästeoperatsioonides**.

Loodaval Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametil (edaspidi „amet”) on integreerituma piirihaldussüsteemi toimima hakkamisel keskne roll. Sellest peab saama operatiivsuutlikkuse ja oskusteabe keskus, mis annab liikmesriikide piirivalveasutustele praktilist tuge ja tagab, et süsteem toimib tõhusalt. Komisjoni ettepanek sisaldab meetmeid, millega antakse ametile volitused tegutseda probleemide tulemusliku lahendamise nimel, tuginedes Frontexi haldusnõukogu poolt 2015. aasta novembris esitatud soovitudele⁷.

Selleks et Euroopa piiri- ja rannikuvalve oleks tõhus, peab see toimima piirihalduse kõikides etappides. Esmalt tuleb luua ühised standardid, millega tagada usaldusväärne piirihalduse süsteem, mis on võimeline kriisi korral reageerima. Liikmesriikide ja liidu tasandi kaasamine Euroopa piiri- ja rannikuvalvesse peaks muutma standardite pideva täiustamise kõigi tasandite piirivalveasutuste (sealhulgas rannikuvalveasutused, kui need tegelevad merepiiri valvamisega) põhitöö osaks. Liikmesriikide asjaomased asutused täidavad oma tavapäraseid ülesandeid kooskõlas nende standarditega ja tugev ELi tasand aitab tagada ühetaolise rakendamise kõikides liikmesriikides. Teiseks on vaja süsteemi, kus puudused tehakse kindlaks aegsasti, et oleks võimalik võtta parandusmeetmeid. Kolmandaks on ülimalt oluline luua tugev ja reageerimisvõimeline süsteem, tagamaks, et võimalikke kriise lahendataks asjakohasel viisil. Erandolukordades tuleb kõige suurema surve all olevatele liikmesriikidele antavat abi käsitada vastutusena, mida EL ja liikmesriigid peavad jagama ja ühiselt kandma. Sellega seoses peab Euroopa piiri- ja rannikuvalve suutma sekkuda, kui kõige suurema surve all olevate liikmesriikide piirivalve ei tule mis tahes põhjustel toime neid tabanud probleemidega.

6 23. septembril toimunud mitteametlikul valitsusjuhtide kohtumisel rõhutasid juhid vajadust tugevdada välispiiridel kontrolli. Euroopa Ülemkogu 15. oktoobri järeldustes on tehtud sõnaselge ettepanek luua välispiiride integreeritud haldamissüsteem.

7 Soovituste aluseks on välishindamine, mille FRONTEx korraldas kooskõlas oma praeguse õigusliku alusega ja mis viidi lõpule 2015. aasta juunis.

III. VÄLISPIIRIDE INTEGREERITUD HALDAMISE ÜHTNE SÜSTEEM

1. INTEGREERITUD PIIRIHALDUSE TÕHUS RAKENDAMINE

Integreeritud piirihaldus ei tähenda üksnes välispiiril korraldatavat piirikontrolli. See hõlmab kolmandates riikides võetavaid meetmeid, koostöös naabruses asuvate kolmandate riikidega võetavaid meetmeid ning meetmeid, mida võetakse vaba liikumise alal ja mis puudutavad muu hulgas ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmist ELi nende päritoluriiki. Nõuetekohast piirihaldust toetavad ka sellised tegurid nagu põhjalik ja korrapärane riskianalüüs, ametitevahelise koostöö parandamine ja tänapäevase tehnoloogia kasutamine.

Esimese sammuna tuleb tagada, et kehtivaid ühiseid ELi norme rakendatakse täielikult ja nõuetekohaselt. Nende normide rakendamine on oluline ka tavaolukorras, kui puudub surve, kuid vaba liikumise ala tuleb siiski kindlustada.

Et tagada liikmesriikide välispiiride haldamise pidev seire, teeb komisjon ettepaneku tugevdada kohustust, mille kohaselt loodav Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet ja liikmesriikide ametiasutused peavad koostööd tegema ja teavet jagama. Eelkõige luuakse ametis seire- ja riskianalüüsi keskus, mis hakkab jälgima Euroopa Liitu suunduvaid ja liidusiseseid rändevooge. Keskust toetab usaldusväärne ja ajakohane **riskianalüüs**. Amet loob tihedas koostöös liikmesriikidega ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli, mille kasutamine tehakse kohustuslikuks.

Selleks et toetada integreeritud lähenemisviisi väljatöötamist ja tugevdada veelgi liikmesriikide välispiiride haldamise korrapärast seiret, saab amet teatavatesse liikmesriikidesse **kontaktametnikud**. Nende liikmesriikide kindlaksmääramiseks konsulteeritakse haldusnõukoguga ja toetatakse riskianalüüsile. Kontaktametnikud teevad koostööd liikmesriikide piirivalveasutustega (samuti rannikuvalveasutustega, kui need täidavad piirikontrolli ülesandeid) ning on nende ja ameti vaheliseks ühenduslüliks. Kontaktametnikud integreeritakse täiel määral liikmesriikide tegevusse ja teabesüsteemidesse ja neil on võimalik tagada, et kogu teave jõuab ametini reaajas. Nad teevad kindlaks liikmesriikide piirihaldussüsteemide võimalikud nõrgad kohad ja koostavad soovitusi nende kõrvaldamiseks. Nii on võimalik teha ühiselt ja proaktiivselt kindlaks vajalikud ennetusmeetmed ja aidata vältida, et võimalikud puudujäägid kujunevad probleemiks.

Et tagada Euroopa integreeritud piirihalduse tõhus rakendamine, koostab amet laiaulatusliku ülevaate liikmesriikide suutlikkusest, mis hõlmab välispiiril rakendatavat personali ja varustust. Nõrkade kohtade kindlakstegemiseks ja kõrvaldamiseks teeb komisjon ettepaneku tugevdada märkimisväärselt ameti korraldatavat haavatavuse testi (võrreldes Frontexi praegu järgitava korraga), muutes selle kohustuslikuks **haavatavuse hindamise** mehhanismiks. See peaks täiendama Schengeni hindamismehhanismi⁸ ja tagama, et ohustatud – näiteks ebaproportsionaalse rändesurvega – välispiirilõikude spetsiifilistele vajadustele reageeritakse asjakohasel viisil. Haavatavuse hindamiseks vajalikku teavet täiendatakse teabega, mida lähetatud kontaktametnikud on kohapeal kogunud.

Liikmesriikide vahendite ja varustuse ning nende hädaolukorra plaanide hindamise tulemusel otsustab amet, kas nad on hästi valmistunud võimalike probleemidega toimetulekuks ja olemasolevate nõrkuste kindlakstegemiseks. Hindamise tulemuste alusel määrab amet vajaduse korral kindlaks tekkivate või olemasolevate puuduste kõrvaldamiseks vajalikud parandusmeetmed. Ameti otsused on asjaomasele liikmesriigile kohustuslikud. Kui ameti kehtestatud tähtaja jooksul vajalikku parandusmeetet ei võeta,

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1053/2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*⁷ kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee (ELT L 295, 6.11.2013, lk 27).

võib Euroopa Komisjon anda ametile loa võtta täiendavaid meetmeid, sealhulgas kasutada Euroopa piiri- ja rannikuvalverühmi (vt allpool).

2. KRIISIDE ÄRAHOIDMINE JA SEKKUMINE VÄLISPIIRIL

Olukorda välispiiril ei või lasta minna nii halvaks, et see hakkab ohustama Schengeni ala toimimist.

Kiireloomulise või erakorralise rändesurve korral võivad liikmesriigid juba praegu kasutada võimalust taotleda ameti vahendite kasutamist⁹. **Liikmesriigid võivad taotleda ühisoperatsioonide ja piirivalve kiirreageerimisoperatsioonide korraldamist** ning nende toetamiseks Euroopa piiri- ja rannikuvalverühmade lähetamist.

Pagulaskriis on olemasolevates struktuurides esile toonud kaks olulist probleemi. Ameti vahendite kasutamine sõltub esiteks liikmesriikide valmidusest saata teataval ajahetkel välispiirile vahendeid ja teiseks kõige suurema surve all olevate liikmesriikide ametlikust taotlusest. Loodava piiri- ja rannikuvalve struktuur ja volitused peaksid mõlemas küsimuses leevendust tooma. Ühelt poolt ilmnesid need nõrkused eelkõige seoses Kreeka olukorraga, kui Frontex palus, et liikmesriigid saadaksid Kreeka välispiirile tööle 743 külalisametnikku, kuid tegelikkuses saadeti neid üksnes 447. Teiselt poolt ei ole mõni liikmesriik aktiveerinud olemasolevaid piirivalve sekkumismehhanisme, kuigi selle kohta on esitatud mitu poliitilist üleskutset. Sellest tulenevalt ei ole aga Frontex saanud sekkuda.

Euroopa piirivalvurite reserv

Seepärast peab vahetult ja viivitamatult ameti käsutuses olema piisav arv hea ettevalmistusega ja asjakohase profiiliga eksperte ning vajalikke tehnilisi seadmeid. Praegu antakse Frontexile vahendeid ja eksperte põhimõtteliselt vabatahtlikkuse alusel. See töömeetod koos rändekriisiga on viimasel ajal kaasa toonud puudused, mis on takistanud Frontexil oma operatiivülesandeid maksimumvõimsusega täita. Need puudused tuleb kõrvaldada.

Et kindlustada ameti suutlikkus hädaolukordadele reageerida, luuakse ameti käsutuses oleva alalise korpusena ekspertide **kiirreageerimisreserv**. Amet kui organ, kes vastutab Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamise eest, saab kasutada seda reservi väga **piiratud ajavahemiku** jooksul olukordades, mis nõuavad **kohest reageerimist**. Liikmesriigid peavad andma ameti käsutusse vähemalt 1 500 piirivalvurit, keda on võimalik mõne päeva jooksul piirivalve kiirreageerimisoperatsioonidele lähetada. Samuti tuleb ameti käsutusse anda **tehniliste seadmete reserv**, kuhu liikmesriigid peavad taotluse korral kohe saatma operatiivseadmeid, mis on omandatud 90 % kaasrahastamise määraga Sisejulgeolekufondi erimeetmete¹⁰ jaoks ette nähtud täiendavatest eraldistest. Sellega tagatakse, et kaob praegune olukord, kus kõige suurema surve all olevatel liikmesriikidel ei ole sõrmejälgede võtmiseks piisavas koguses hädavajalikke seadmeid, kuid Frontexil ei ole võimalik neid neile anda, sest esmalt peavad liikmesriigid need tema käsutusse andma.

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. juuli 2007. aasta määrus (EÜ) nr 863/2007, millega kehtestatakse mehhanism piirivalve kiirreageerimisrühmade loomiseks, muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 kõnealuse mehhanismiga seoses ning reguleeritakse külalisametnike ülesandeid ja volitusi.

10 Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrusele (EL) nr 515/2014, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana välispiiride ja viisade rahastamisvahend (ELT L 150, 20.5.2014, lk 143), luuakse erimeetmed täiendava rahastamisvahendina, s.t tegemist on summadega, mis lisatakse liikmesriikide seitsmeaastastele riiklikele põhieraldistele konkurentsipõhiselt sõltuvalt nende valmidusest rakendada riikliku programmi alusel teatavatele ELi prioriteetidele vastavaid meetmeid.

Õigus sekkuda

Kiireloomulistel juhtudel peab ametil olema võimalik sekkuda, tagamaks, et kohapeal võetakse meetmeid, isegi kui asjaomane liikmesriik ei ole esitanud abitaotlust või kui see liikmesriik leiab, et vajadus täiendava sekkumise järele puudub.

Selline sekkumine võib aga olla vajalik, võttes arvesse sellele välispiirilõigule avalduva surve ebaproportsionaalset suurenemist, nii et liikmesriigi piirivalveasutused (ja rannikuvalveasutused, kui nad täidavad piirikontrolli ülesandeid) ei suuda tekkinud kriisiga toime tulla. Teataval välispiirilõigul tekkinud vajadus kiire sekkumise järele võib olla tingitud ka liikmesriigi piirihaldussüsteemi puudujääkidest, mille amet on haavatavuse hindamise käigus kindlaks teinud ja mille kohta ta on soovitanud parandusmeetmeid, mida aga asjaomane liikmesriik ei ole ettenähtud aja jooksul rakendanud.

Kui on tuvastatud puudujääke ja et võtta **õigeaegselt parandusmeetmeid** ja vältida kriisiolukorra tekkimist, on ametil õigus kõigepealt **soovitada** liikmesriikidel algatada ühisoperatsioonid või piirivalve kiirreageerimisoperatsioonid.

Kui puudujääkide kõrvaldamiseks ei ole võetud riiklikke meetmeid, võib komisjon vastu võtta rakendusotsuse, milles ta otsustab, et teataval välispiirilõigul tekkinud olukord nõuab kiireloomulisi meetmeid, ja annab ametile ülesande rakendada asjakohaseid operatiivmeetmeid. See võimaldab ametil **kriisisituatsioonis viivitamata sekkuda**, lähetades välispiirile Euroopa piiri- ja rannikuvalve rühmad.

Esmase vastuvõtu süsteemi rakendamine ja koostöö kolmandate riikidega

Esmase vastuvõtu süsteemi kontseptsioon võeti kõigepealt kasutusele Euroopa rändekavas. Selle süsteemi väljaarendamine on ameti üks põhiülesandeid, sest see võimaldab tal lähetada esmase vastuvõtu piirkondadesse Euroopa piiri- ja rannikuvalverühmi, et toetada rände haldamise tugirühmi.

Komisjoni ettepanekuga nähakse ette ka ameti suurem roll **kolmandate riikidega tehtavas koostöös**, mille puhul ta saab koordineerida liikmesriikide ja naabruses asuvate kolmandate riikide piirihaldusalast operatiivkoostööd, sealhulgas lähetades kolmandatesse riikidesse kontaktametnikke või algatades liidu territooriumil või kolmandate riikide territooriumil ühisoperatsioone. See parandaks koostööd eelkõige Lääne-Balkani riikidega, kus Frontex ei saa hoolimata asjaomaste kolmandate riikidega sõlmitud kokkulepetest anda operatiivabi, sest tal ei ole volitusi saata piirivalverühmi sellistesse riikidesse nagu Serbia või endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik.

3. RANNIKUVALVEÜLESANDED

Rannikuvalveasutustel on merepiiride kindlustamisel ja merel toimuvate päästetöödega seoses väga tähtis roll. Praegune kriis on näidanud, et liidu ametid ja rannikuvalveülesandeid täitvad liikmesriikide asutused peavad reageerima koordineeritumalt. Parem kooskõlastamine võib kaasa tuua paremad tulemused nii merel aset leidvate kriiside lahendamisel kui ka asjaomaste asutuste töö tõhustamisel. See peaks hõlmama paremat koordineerimist ja asjaomaste rannikuvalveülesannete koondamist ELi tasemele.

Praegu vastutab liikmesriikides rannikuvalveülesannete täitmise eest üle 300 tsiviil- ja militaarasutuse, tehes seda mitmes eri valdkonnas, nagu meresõiduohutus ja -turvalisus, otsingu- ja päästetööd, piirikontroll, kalanduskontroll, tollikontroll, üldine õiguskaitse ning keskkonnakaitse. Asjaomased ELi ametid toetavad liikmesriikide asutusi nendest ülesannetest enamiku täitmisel. Vaja on **funktsionaalset lähenemisviisi**, nii et kui liikmesriikide rannikuvalveasutused täidavad piirikontrolli ülesandeid, moodustavad nad osa Euroopa piiri- ja rannikuvalvest. Seepärast teeb komisjon

ettepaneku, et olemasolevad organid ja ametid, kes praegu täidavad rannikuvalveülesandeid, tuleks omavahel tihedamalt siduda. ELi tasandil saavutatakse see sellega, et Euroopa Kalanduskontrolli Ameti ja Euroopa Meresõiduohutuse Ameti volitused viiakse kooskõlla uue ameti volitustega ja suurendatakse nende võimekust, eelkõige ühiselt kavandatavate seireoperatsioonide, ühtlustatud teabevahetuse ja suutlikkuse suurendamisega ning pakkudes seire- ja sideteenuseid, mis põhinevad tipptehnoloogial, nagu kaugjuhitavad õhusõidukisüsteemid (dronid).

See tähendab, et amet saab näiteks tutvuda teabega, mis käsitleb ebaseadusliku rände või piiriülese kuritegevuse otstarbel kasutatavaid paate, mis on avastatud sellise mereseireoperatsiooni käigus, mille esmane eesmärk ei ole piirikontroll, vaid kalanduskontroll või naftareostuse avastamine. Selline pragmaatiline valdkondadeülene koostöö ressursside ja teabe koondamiseks võimaldab piirihalduses kasutada vahendeid, mis ei ole otseselt seotud piirikontrolliga.

4. AMETI ROLLI TUGEVDAMINE TAGASISAATMISE VALDKONNAS

Rändehalduse üheks tähtsamaks eesmärgiks on tunnistatud tagasisaatmisenetluse tõhustamine. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalveameti suurem roll tagasisaatmise valdkonnas parandab ELi suutlikkust ebaseaduslikult liidus viibivaid kolmandate riikide kodanikke edukalt tagasi saata. Nagu on nähtud ette ELi tagasisaatmisalases tegevuskavas,¹¹ peaks amet suutma alata tagasisaatmisoperatsioone ja abistama liikmesriike reisidokumentide hankimisel.

Amet kooskõlastab kõiki tagasisaatmisega seotud ülesandeid ja annab liikmesriikidele vajalikku tehnilist ja operatiivtuge ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusaks tagasisaatmiseks. Selleks luuakse ametis **tagasisaatmisbüroo**, mis hakkab tegema liikmesriikidega koostööd isikute tuvastamise ja tagasisaatmise menetluste elluviimisel, sealhulgas rahastamise ja kaasrahastamise, tagasisaatmisoperatsioonide kooskõlastamise ja korraldamise ning asjaomaste kolmandate riikide asutustega tagasisaatmise valdkonnas koostöö tegemise kaudu.

Ametil on ka oluline ja otsene roll tagasisaatmisega seotud sekkumistes. Saatemeeskondadest, järelevalvajatest ja tagasisaatmisspetsialistidest koosnevaid **Euroopa tagasisaatmisrühmi** on võimalik lähetada liikmesriikidesse, kelle tagasisaatmissüsteem on erilise surve all. Kiireloomulistes olukordades võib Euroopa tagasisaatmisrühmi lähetada kas liikmesriigi taotlusel või ameti omal algatusel.

5. PÕHIÕIGUSED JA AMETI KAEBUSTE MEHCHANISM

Kui ametil on tugevam roll ja suuremad operatiivülesanded, peab tal olema piisav kaebuste mehhanism juhtudeks, kui keegi leiab, et tema põhiõigusi on ameti operatiivtegevuse käigus rikutud. Nii Euroopa Parlament kui ka Euroopa Ombudsman on rõhutanud sellise mehhanismi vajalikkust.

Selle mehhanismi kaudu võtab ameti inimõiguste ametnik kaebusi struktureeritult vastu ja edastab need tegevdirektorile ja asjaomastele liikmesriikidele. Liikmesriigid peavad andma teavet kaebuse menetlemise tulemuste ja järeelmeetmete kohta. Selline haldusmenetlus ei piira õiguskaitsevahendite rakendamist. Põhiõiguste või rahvusvahelise kaitsega seotud kohustuste raske või jätkuva rikkumise korral on ameti tegevdirektoril lisaks võimalik otsustada mitte üksnes ameti operatiivtegevus peatada või lõpetada, vaid ka asjaomase operatsiooni rahastamine lõpetada.

11 COM(2015) 453 (final).

IV. SCHENGENI EESKIRJADE ÜHTNE RAKENDAMINE

Piirihalduse valdkonna õigusnormide ühtset rakendamist tuleb korrapäraselt kontrollida. Euroopa piiri- ja rannikuvalve loomisega muutub Schengeni eeskirjade ühtne kohaldamine ja liikmesriikides piirihalduse ülesannete ühtlustatud täitmise kord veelgi olulisemaks.

Schengeni ala reguleerivad õigusnormid moodustavad dünaamilise kogumi, mis on aja jooksul arenenud ja mis hõlmab nii õigusakte kui ka nn pehme õiguse dokumente, nagu käsiraamatud, juhised, kataloogid ja hea tava. Nende täielikku ja nõuetekohast kohaldamist liikmesriikides kontrollitakse korrapäraselt Schengeni hindamismehhanismi kaudu, mis kujutab endast kvaliteedikontrolli vahendit. Schengeni hindamise aluseks on komisjoni vastuvõetud mitmeaastased ja iga-aastased programmid. Pärast hindamist esitavad hindamise eest vastutavad rühmad¹² („Schengeni hindamisrühmad“) liikmesriikidele soovitusel nende piirihaldussüsteemides tuvastatud võimalike puuduste kõrvaldamiseks.

Schengeni hindamisaruannetes on rakendamisprotsessi nõrkusena sageli välja toodud asjaolu, et märkimisväärse osa Schengeni normidest moodustavad mittesiduvad dokumendid. Pehme õiguse meetmete ja õiguslikult siduvate normide kombineerimine ei ole alati tõhusaks osutunud, seda eelkõige põhjusel, et pehmet õigust on sageli võimalik erinevalt tõlgendada ja rakendada.

Et vältida lahknevusi ja tagada, et Euroopa piiri- ja rannikuvalve täidab oma ülesandeid järjepidevalt, tuleb tagada, et Schengeni eeskirju kohaldatakse kogu ELis ühtemoodi. Et olemasolevaid eeskirju ühtselt ja ühtlustatumalt rakendada ning koondada Schengeni *acquis* ühtsesse piirihalduse meetmete reeglistikku, tegutseb komisjon selle nimel, et asendada pehme õiguse sätteid õiguslikult siduvate meetmetega.

V. SCHENGENI PIIRIEESKIRJADE EESMÄRGIPÄRANE MUUTMINE

Kontroll välispiiridel on üks peamisi kaitsemeetmeid, millega tagada sisepiirikontrollideta ala. Üks selliste kontrollide eesmärgi on ära hoida liikmesriikide sisejulgeolekule ja avalikule korrale avalduvaid ohte. Nagu hiljutised terrorirünnakud näitasid, võib oht tuleneda ka isikutelt, kellel on liidu õiguse kohane vaba liikumise õigus. Kontrolle välispiiridel tuleb tugevdada, et sellised isikud tuvastada ja minimeerida Schengeni ala sisejulgeolekut ähvardavaid ohte. Seda on kinnitatud ka Schengeni ala toimimise kaheksanda poolaastaruande järeldustes.

Selle vajaduse täitmiseks teeb komisjon ettepaneku muuta Schengeni piirieskirju¹³ eesmärgipäraselt seoses **ELi kodanike kontrollimisega** selliste andmebaaside alusel nagu Schengeni infosüsteem, varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaas ja asjaomased siseriiklikud süsteemid. Nagu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 9. ja 20. novembri 2015 istungil nõudis, nähakse selle algatusega ette „Schengeni ala välispiiridel ELi kodanike süstemaatiline kontrollimine, sealhulgas biomeetriliste andmete kontrollimine asjakohastes andmebaasides, kasutades täielikult ära tehnilisi lahendusi, et mitte takistada inimeste sujuvat liikumist“¹⁴.

Kavandatavate muudatuste kohaselt muudetakse ELi kodanike süstemaatiline kontrollimine kõikidel välispiiridel (õhu-, mere- ja maismaapiir) – mis seni on olnud võimalik ainult riskihinnangu alusel – kohustuslikuks. Süstemaatiliste kontrollide käigus kontrollitakse isikute isikusamasust ja

12 Kõnealused rühmad loodi nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1053/2013 (millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis* kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee) artikliga 10.

13 Schengeni piirieskirjade artikli 7 lõige 2.

14 ELi nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide järeldused terrorismivastase võitluse kohta, 20. november 2015.

kodakondsust ning reisidokumendi ehtsust. Samuti kontrollitakse, et Schengeni alale sisenevad isikud ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ja sisejulgeolekule. Uued eeskirjad on paindlikumad: juhul kui ELi kodanike süstemaatilisel kontrollimisel maismaa- ja merepiiril on liiklusele ebaproportsionaalne mõju, võivad liikmesriigid neid korraldada eesmärgipäraselt riskihinnangu alusel.

VI. TAGASISAATMISEKS VAJALIK EUROOPA REISIDOKUMENT

Ebaseaduslikult Euroopas viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusa tagasisaatmise seisukohast on väga oluline terviklik, kestlik ja usutav ELi rändepoliitika.

Praegune ELi süsteem ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmiseks ei ole piisavalt tõhus. Edukat tagasisaatmist ja tagasivõtmist takistab oluliselt asjaolu, et tagasipöördujatel puuduvad sihtriigi välja antud kehtivad reisidokumendid. Praegu võivad liikmesriigid välja anda Euroopa asendusdokumendi¹⁵ nendele ebaseaduslikult riigis viibivatele kolmandate riikide kodanikele, kellel ei ole kehtivat reisidokumenti. Seda dokumenti aga kolmandad riigid sageli ei tunnusta, muu hulgas selle ebapiisavate turvaelementide ja -standardite tõttu. Ilmselt on vaja täiustada ELi reisidokumentide tunnustamist kolmandate riikide poolt, et tagada edukas tagasisaatmine, vähendades samal ajal kolmandate riikide konsulaarasutuste halduskoormust.

Tulenevalt ELi tagasisaatmisalases tegevuskavas esitatud plaanist teeb komisjon ettepaneku näha ette uus Euroopa reisidokument kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. See dokument peaks põhinema ühtsel vormil ning selle tehnilisi ja turvaelemente tuleks täiustada, et tagada selle laiem aktsepteerimine kolmandate riikide poolt. Uue reisidokumendi tunnustamist tuleks edendada tagasivõtulepingute ja muude kolmandate riikidega sõlmitavate kokkulepete raames, samuti kolmandate riikidega tagasisaatmise vallas tehtava koosöö raames, mida ei reguleerita ametlike lepingutega.

Kavandatavas määruses, mis käsitleb tagasisaatmiseks vajalikku Euroopa reisidokumenti, on ette nähtud selle dokumendi vorm ja turvaelemendid. Ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide tagasisaatmise ühised standardid ja menetlused on reguleeritud tagasisaatmisdirektiiviga¹⁶ ja nende korraldamisel peetakse täiel määral kinni põhiõigustest, eriti tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttest.

VII. EUROSUR

EUROSUR on ühine raamistik, mis on loodud selleks, et vahetada teavet ja teha koostööd kõigi liikmesriikide asutuste vahel, kes vastutavad maismaa- ja merevälispiiride valvamise eest. Pärast seda, kui EUROSUR 2013. aasta lõpus toimima hakkas, on see aidanud märkimisväärselt parandada teadlikkust olukorrast välispiiridel ja piirielisel alal ning päästa mitmel juhul sisserändajate elu. Selles on suurt rolli mänginud Frontex, nagu on ka välja toodud käesoleval kuul Frontexi poolt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud aruandes Frontexi vastutusalasasse kuuluvate EUROSURI komponentide rakendamise kohta.

Täna võttis komisjon vastu **EUROSURI käsiraamatu**, milles antakse liikmesriikide ametiasutustele suuniseid EUROSURI rakendamise ja haldamise kohta¹⁷.

15 ELT L 274, 19.9.1996, lk 18.

16 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).

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1052/2013, millega luuakse Euroopa piiride valvamise süsteem (EUROSUR) (ELT L 295, 6.11.2013, lk 11).

Iga päev jõuab teatavatele välispiirilõikudele tuhandeid inimesi, mistõttu on selge, et ka liikmesriigid peavad suutma kiiresti ja ühtselt tegutseda. Seadusandliku ettepanekuga Euroopa piiri- ja rannikuvalve kohta luuakse tugevam amet, kuid ka liikmesriikides EUROSURI määruse kohaselt loodud riiklikel piirivalve koordineerimiskeskustel on oluline roll ning liikmesriigid peaksid oma reageerimissuutlikkuse suurendamiseks neid paremini ära kasutama.

EUROSURI käsiraamatus on üksikasjalikult kirjeldatud nende riiklike koordineerimiskeskuste ülesandeid, sealhulgas koostööd teise riiklike asutustega, samuti seda, kuidas hallata ressursse ja personali ning riiklike piirivalvesüsteeme. Käsiraamatus on määratud kindlaks, kuidas riiklikud koordineerimiskeskused ja Frontex vahetavad teavet intsidentide, patrullkäikude ja luureandmete kohta ning kooskõlastavad oma tegevust eri piirilõikudel. Samuti on käsiraamatus esitatud tehniline juhend EUROSURI andmeedastusvõrgu ja salastatud teabe haldamiseks.

VIII. KOKKUVÕTE

Täna vastu võetud meetmed kujutavad endast olulist sammu edasi tõhusa **Euroopa integreeritud piirihalduse saavutamiseks**.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles seadma need ettepanekud, eriti kavandatava määruse **Euroopa piiri- ja rannikuvalve** kohta, kõige olulisemaks prioriteediks, et taastada kiiresti kodanike usaldus Euroopa välispiiride vastu ja tagada vabal liikumisel põhineva sisepiirideta Schengeni ala terviklus.