

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 13.10.2010
KOM(2010) 554 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)) III jaotise (sisepiirid) kohaldamise kohta

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)) III jaotise (sisepiirid) kohaldamise kohta

1. SISSEJUHATUS

13. oktoobril 2006 jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 526/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)¹. Schengeni piirieskirjadega tugevdati ja arendati edasi Schengeni *acquis*'d, eelkõige Schengeni konventsiooni² ja üldkäsiraamatu³ asjaomaseid sätteid, ning selle III jaotises kinnitati kontrolli puudumist isikute suhtes, kes ületavad Schengeni liikmesriikide vahelisi sisepiire. Sisepiirideta ala loomine, kus on tagatud isikute vaba liikumine, on ELi üks käegakatsutavamaid saavutusi.

Schengeni piirieskirjades on esitatud kriteeriumid, mille alusel tehakse kindlaks, kas politseikohustuste täitmisel sisepiirialadel on samaväärne toime kontrollidega piiril. Schengeni piirieskirjade kohaselt peavad liikmesriigid sisepiiridel piirikontrolli kaotamise tõttu kõrvaldama sisepiiridel maanteepiiripunktides liikluse tõkked. Erakorraliste asjaolude korral, kui tegemist on tõsise ohuga liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule, võib Schengeni piirieskirjades sätestatud menetluse korras piirikontrolli sisepiiridel piiratud ajavahemikuks taas kehtestada.

Schengeni piirieskirjade artikli 38 kohaselt *esitab komisjon 13. oktoobriks 2009 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande III jaotise kohaldamise kohta.*

Komisjon saatis liikmesriikidele küsimustiku, et saada teavet III jaotise kohaldamise kohta. Käesoleva aruande aluseks on kahekümne kolme liikmesriigi vastused. Kaks liikmesriiki (Malta ja Ungari) soovitud teavet ei esitanud. Käesolevas aruandes on arvesse võetud ka teavet, mille on komisjonile esitanud kodanikud ja Euroopa Parlamendi liikmed, kes on osutanud väidetavatele piirikontrollidele sisepiiridel.

2. PIIRIKONTROLLI KAOTAMINE SISEPIIRIDEL (ARTIKKEL 20)

Schengeni piirieskirjades on sätestatud, et sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusust, piiril kontrollitakse. Piirikontrolli kaotamisega sisepiiridel kaasneb ka patrull- ja vaatlustegevuse kaotamine. Tuleks märkida, et vedajate kohustust tuua

¹ ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

² Konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT L 239, 22.9.2000, lk 19).

³ EÜT C 313, 16.12.2002, lk 97. Schengeni piirieskirjade vastuvõtmisega tunnistati üldkäsiraamat kehtetuks.

maitsi, meritsi või õhuteed pidi transporditud reisijad tagasi ei kohaldata Schengeni ala siseste liiklusühenduste suhtes⁴.

3. LIIKMESRIIGI TERRITOORIUMIL TEOSTATAVAID KONTROLLE KÄSITLEVATE SÄTETE PRAKTLINE KOHALDAMINE JA ILMNENUD RASKUSED (ARTIKKEL 21)

3.1. POLITSEIKOHUSTUSTE TÄITMINE (ARTIKLI 21 PUNKT A)

3.1.1. ÕIGUSLIK ALUS

Kahe liikmesriigi vahelise sisepiiri ületamist tuleks üldjuhul pidada samaväärseks ühes liikmesriigis eri piirkondade vahelise reisimisega. Arvestades liikmesriikide kohustust säilitada avalik kord ja tagada sisejulgeolek, võivad nad vastavalt riskihinnangule teostada kontrollid kogu oma territooriumil, sealhulgas sisepiirialadel. Selliste kontrollide sagedus võib piirkonniti erineda.

Liikmesriikide pädevatel asutustel on siseriikliku õiguse kohaselt lubatud kontrollida politseikohustuste täitmise raames isikuid kogu liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piirialadel, kui nimetatud kohustuste täitmisel ei ole samaväärset toimet kontrollidega piiril. Schengeni piirieskirjades on esitatud mittetäielik loetelu kriteeriumidest, mille alusel saab hinnata politseikohustuste täitmise samaväärsust kontrollidega piiril. Politseikohustuste täitmist ei käsitleta samaväärsena kontrollidega piiril, kui:

politseimeetmete eesmärk ei ole piirikontroll;

politseimeetmed põhinevad üldistel politsei andmetel ja kogemusel, mis on seotud võimalike ohtudega avalikule julgeolekule, ning nende eesmärk on eelkõige võidelda piiriülese kuritegevusega;

politseimeetmed kavandatakse ja teostatakse viisil, mis erineb selgelt välispiiridel teostatavatest korrapärastest isikukontrollidest;

politseimeetmed võetakse kohapealsete kontrollide alusel.

3.1.2. KRITERIUMIDE KOHALDAMINE

Selleks et kinnitada kontrollide lubatavust sisepiiridel ja piirialadel, on kehtestatud mitu kriteeriumi, mille alusel saab hinnata kontrollide samaväärsust kontrollidega piiril. Piirialasid võib ähvardada eelkõige piiriülese kuritegevuse oht, mistõttu võib politsei teostada seal kontrollid sagedamini ja tõhusamalt kui liikmesriigi ülejäänud territooriumil. Sellised kontrollid peavad olema suunatud teatava ohu vähendamisele ning tuginema konkreetsele ja faktilisele, avalikku korda ähvardava ohuga seotud politseiteabele ning -kogemustele. Kontrollid ei tohi olla süstemaatilised. Politseiteave peab hõlmama fakte ja seda tuleb pidevalt uuesti üle hinnata. Seega tohib teostada riskihinnangule tuginevaid pistelisi kontrollid.

Enamik liikmesriike märkisid, et nad teostavad pistelisi politseikontrolle, mille aluseks on julgeolekuolukorra (eelkõige ebaseadusliku sisserände ning kriminaal-, julgeoleku- ja

⁴ Schengeni konventsiooni artikkel 26 ja nõukogu 28. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid (EÜT L 187, 10.7.2001, lk 45).

liiklusalaste õigusaktide rikkumise ohu) riskihinnang, riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil vahetatud teave ning riskide profiilid. Selliseid kontrole teostatakse sageli naaberriikidega tehtava rahvusvahelise koostöö raames (korrapärased kohtumised ja politseiteabe vahetamine riiklike kontaktpunktide kaudu) ning need võivad hõlmata politseikoostöö alaste kokkulepete alusel loodud ühispatrulle.

Lihtne on tõendada, et kontrolli teostatakse liiklusalaste õigusaktide jõustamiseks, mitte kontrollina piiril (kui näiteks sisepiiri vahetus läheduses asuvast diskoteegist tulevatel autojuhtidel kontrollitakse joobeseisundit, mille raames võib tekkida vajadus isiku tuvastamise järele), kuid keeruline on tõendada seda, et kontrolli teostatakse sisserännet käsitlevate õigusaktide jõustamiseks.

Teine oluline aspekt on kontrolli eesmärk, mis võib olla seotud pigem kaupade kui isikutega. Kontrolli eesmärk on oluline, et hinnata Schengeni piirieskirjade ja kaupade vaba liikumist käsitlevate ELi sätete võimalikku rikkumist. Samuti ei ole oluline, milline riiklik asutus kontrolli teostab, kuna liikmesriik võib erinevate ülesannete eest vastutavaks määrata erinevad asutused: näiteks võib tolliametnikul olla õigus kontrollida isiku riigis viibimise seaduslikkust ja politseinikul õigus kontrollida kaupu.

3.1.3. KONTROLLIDE SAGEDUS – PISTELISED KONTROLLID

Selleks et otsustada, kas politseikohustuste täitmine on samaväärne kontrollidega piiril, tuleb sisepiirialal teostatud kontrollide sagedust võrrelda liikmesriigi territooriumi muudel aladel samalaadses olukorras teostatavate kontrollide sagedusega. Enamikul liikmesriikidel ei ole andmeid piirialadel teostatud kontrollide sageduse kohta. Teatavate liikmesriikide hinnangul ei ole piirialadel teostatavate kontrollide sagedust piirialadel rakendatavate tavade ja prioriteetide erilise tõttu võimalik liikmesriigi ülejäänud territooriumil teostatavate kontrollide sagedusega võrrelda. Mitmed liikmesriigid märkisid, et politseikontrollide sagedus sisepiiride vahetus läheduses on võrdne liikmesriigi kogu territooriumil tehtavate kontrollide sagedusega.

Kontrollide asjakohast sagedust ja korrapärasust ei ole võimalik täpselt sätestada, kuna need peaksid vastama asjaomase liikmesriigi territooriumil valitsevale julgeolekuolukorrale. Kuigi kontrollide suur sagedus võib äratada kahtlust, on iga konkreetse juhtumi puhul keeruline hinnata, kas kontrollil on samaväärne toime süstemaatiliste kontrollidega piiril.

3.1.4. KRITERIUMIDE NÕUETEKOHASE KOHALDAMISE KONTROLL

Euroopa Kohus selgitas 22. juuni 2010. aasta põhimõttelise tähtsusega kohtuotsuses,⁵ et siseriiklikud õigusaktid, millega antakse liikmesriigi politseiasutustele pädevus kontrollida 20kilomeetrisel sisepiirialal asuvate isikute isikusamasust, sõltumata nende käitumisest ja erelistest 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 vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõikega 2 ning Schengeni piirieskirjade artiklitega 20 ja 21.

⁵ Liidetud kohtuasjad C-188/10 ja C-189/10, Melki ja teised.

Arvestades nimetatud kohtuotsust, palub komisjon liikmesriikidel kohandada siseriiklikke õigusakte, millega antakse riiklikele politseiasutustele sisepiirialadel eripädevus.

Selleks et hinnata, kas politseikontrollidel on samaväärne toime kontrollidega piiril, vajab komisjon liikmesriikidelt senisest rohkem teavet sisepiirialadel teostatavate kontrollide eesmärkide ja sageduse kohta. Sellist teavet on vaja, et jälgida olukorda sisepiirialadel ning reageerida komisjonile esitatud kodanike kaebustele ja vastata Euroopa Parlamendi liikmete küsimustele, mis hõlmavad reisijate korrapärast või isegi süstemaatilist kontrolli teatavatel sisepiirialadel. Sellega seoses tuleks märkida, et teatavad liikmesriigid ei mõista oma naaberriikide selliste süstemaatiliste kontrollide eesmärki, mida teostatakse tema kodanike suhtes, kes ületavad ühist sisepiiri.

Seega jätkab komisjon kaebuste hoolikat hindamist ja pöördub ka edaspidi selgituste saamiseks liikmesriikide poole. Kui antud selgitused ei ole rahuldavad, kasutab komisjon ELi õiguse nõuetekohaseks kohaldamiseks kõiki ettenähtud vahendeid, sealhulgas algatab rikkumismenetlust.

Komisjon palub liikmesriikidel esitada statistika liikmesriigi territooriumil ja eelkõige piirialadel teostatud politseikontrollide kohta.

Selleks et kontrollida kontrollide sagedust ja konkreetse kontrolli aluseks olevat üldteavet, on komisjon oma ettepanekus nõukogu määruse kohta (millega kehtestatakse hindamismehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks)⁶ näinud ette etteteatamata kohapealse kontrollkäigu. Komisjon säilitab etteteatamata kontrollkäigu tegemise võimaluse ka ajakohastatud ettepanekus,⁷ mille esitab seoses Lissaboni lepingu jõustumisega.

Kui liikmesriigi territooriumil valitseva julgeolekuolukorra tõttu tekib vajadus teostada korrapäraseid ja süstemaatilisi kontrole, näeb liikmesriik vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 23 ja sellele järgnevatele artiklitele ette piirikontrolli ajutise taaskehtestamise sisepiiridel.

3.2. ISIKUTE SUHTES TEOSTATAVAD JULGEOLEKUKONTROLLID (ARTIKLI 21 PUNKT B)

Piirikontrolli kaotamisega sisepiiridel ei piirata *iga liikmesriigi õiguse kohaselt julgeolekukontrollide teostamist pädevate asutuste, sadama- või lennujaamaametnike või vedajate poolt sadamates ja lennujaamades, kui selliseid kontrole teostatakse ka liikmesriigi piires reisivate isikute suhtes*. Lennujaama, sadama või vedaja personal kontrollib julgeolekukontrolli raames reisija isikusamasust kas reisija registreerimisel lennule, reisija sisenemisel lennujaama julgestuskontrolli, enne reisija lubamist lennukile või nimetatud kontrollide kombineerimisel. Kuigi komisjon ei vaidlusta kõnealuste kontrollide kombineerimist, ei soovita ta sellist kontrollimise viisi, kuna kodanikud tajuvad seda sageli vaba liikumise õiguse takistusena.

Kontrolli raames tuleks reisidokumendi alusel kontrollida ainult reisija isikusamasust. ELi kodanikud võivad isikusamasuse kontrollimiseks esitada passi või isikutunnistuse. Vedajad ei pea olema nõus kontrollima isikusamasust muude dokumentide, nagu juhiluba, pangakaart jms alusel, kuna need ei ole isikut tõendavad dokumendid, kuid nad võivad seda teha.

⁶ KOM(2009) 102 (lõplik).

⁷ Komisjon esitab läbivaadatud ettepaneku 2010. aasta oktoobris.

Kolmanda riigi kodanikud võivad isikusamasuse kontrollimiseks esitada passi. Kontrollida ei tohiks kolmanda riigi kodaniku viisa ega elamisloa olemasolu, kuna isikusamasuse kontrolli tohib teostada vaid ärilistel ja transpordi turvalisuse kaalutlustel. Liikmesriigid ei tohi nõuda täiendavate kontrollide teostamist ja vedajat ei saa vastutusele võtta juhul, kui ta transpordib isikuid, kes ei pruugi täita teise Schengeni liikmesriiki sisenemise või seal viibimise tingimusi. Samuti ei saa vedajad nõuda kolmandate riikide kodanikelt riigis viibimise seaduslikkuse tõendamist viisa või elamisloa esitamise kaudu. Kui selline kohustus lisatakse reisijaga sõlmitavasse lepingusse, hoitakse sellega kõrvale piirikontrolli kaotamisest sisepiiridel.

3.3. KOHUSTUS OMADA VÕI KAASAS KANDA PABEREID JA DOKUMENTE (ARTIKLI 21 PUNKT C)

Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel ei mõjuta liikmesriigi võimalust sätestada õigusakte, mis kohustavad omama või kaasas kandma pabereid või dokumente. Kui liikmesriigid kehtestavad sellise kohustuse, tuleb seda kohaldada kogu liikmesriigi territooriumil või välispiirialadel. Sellist kohustust ei saa kohaldada vaid sisepiirialadel, kuna see tooks kaasa kontrollide teostamise ainult sisepiirialadel ja seega oleks sel samaväärne toime kontrollidega piiril.

3.4. KOHUSTUS TEATADA OMA VIIBIMISEST LIIKMESRIIGI TERRITOORIUMIL (ARTIKLI 21 PUNKT C)

Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel ei välista kolmandate riikide kodanike Schengeni konventsiooni artikli 22 sätete järgset kohustust teatada oma viibimisest mis tahes liikmesriigi territooriumil. Mõned liikmesriigid (Rootsi, Eesti, Saksamaa, Soome, Leedu, Taani, Norra) ei rakenda nimetatud sätet ja mõned tunnistavad nõude täitmise kontrollimisega tekkinud praktilisi probleeme, kuid teatavad liikmesriigid peavad sätet siiski kasulikuks, kuna see aitab täpsustada liikmesriigi territooriumil viibivate kolmandate riikide kodanike arvu. Komisjon on seisukohal, et kõnealuse sätte rakendamine on praktikas keeruline, ja kahtleb kulutasuvuse seisukohast sellise teatamiskohustuse mõjus ebaseaduslike sisserändajate tuvastamisele. Seega teeb komisjon ettepaneku muuta Schengeni konventsiooni, et kaotada kolmandate riikide kodanike kohustus teatada liikmesriigi territooriumile sisenemisel oma viibimisest selle riigi territooriumil.

4. SISEPIIRIDEL MAANTEEPIIRIPUNKTIDES LIIKLUSE TÕKETE KÕRVALDAMISE KOHUSTUSE TÄITMINE (ARTIKKEL 22)

Schengeni piirieskirjade artikli 22 kohaselt kõrvaldavad liikmesriigid kõik sujuvat liiklust takistavad tõkked maanteepiiripunktides sisepiiridel, eelkõige kiiruspiirangud, mis ei ole seatud eranditult liiklusohutuse kaalutlustel. Samal ajal peaksid liikmesriigid nägema ette kontrollide teostamise, kui sisepiiridel taaskehtestatakse Schengeni piirieskirjade artiklite 23–31 kohaselt ajutiselt piirikontroll⁸.

Komisjon on saanud kodanikelt kaebusi, milles osutatakse sisepiiridel asuvates maanteepiiripunktides sujuvat liiklust ikka veel takistavatele tõketele, eelkõige vanale infrastruktuurile (näiteks hooned, kontrollikabiinid, tee kohal olevad katused, kergesti

⁸ Kuna teatavad Schengeniga ühinenud riigid ei ole tolliliidu liikmed, teostatakse nende piiridel ülejäänud Schengeni liikmesriikidega tollikontrolli, mistõttu nad tohivad säilitada asjakohase infrastruktuuri, sealhulgas kiiruspiirangud.

teisaldatavad vahendid (nagu plastkoonused ja tõkked), vähendatud arv sõiduradu, foorid ja liiklusmärgid), ja sellest tulenevatele märkimisväärsetele kiiruspiirangutele.

Liikmesriigid kõrvaldasid üldjuhul hõlpsasti lammutatavad tõkked kohe pärast piirikontrolli kaotamist sisepiiridel. Teatavaid tõkkeid on tehniliste keerukuste tõttu kõrvaldatud järkjärgult ja mõned on ikka veel kõrvaldamata. 2007. aasta detsembris Schengeniga ühinenud liikmesriigid hakkasid kõnealust kohustust täitma vastavalt tõkete kõrvaldamise raskusastmele etapiti (see tähendab, et enamik tõkkeid, nagu liiklusmärgid, kõrvaldati kohe pärast piirikontrolli kaotamist sisepiiridel, kuid suuremahulise infrastruktuuri kõrvaldamist või kohandamist ei ole veel lõpule viidud). Kõnealuse kohustuse täitmise viibimise kõige sagedasemateks põhjusteks on üldiselt kulu, omandiõigusest tulenevad piirangud, tulevase ümberkorralduse kavandamine ja maanteepiiripunktide ümberkorraldamisega seotud olulised ehitustööd. Komisjon väljendab kahetsust, et tõkete kõrvaldamine viibib ka teatavates liikmesriikides, kes on olnud Schengeni ala liikmed juba pikka aega. Selleks et tagada ELi õiguse nõuetekohane kohaldamine, on komisjon algatanud seoses artiklis 22 sätestatud kohustuse täitmata jätmisega ühe rikkumismenetluse, mis ei ole veel lõpule viidud.

Portugal, Tšehhi, Kreeka, Eesti, Prantsusmaa, Austria, Soome, Leedu, Läti, Sloveenia, Luksemburg on teatavates maanteepiiripunktides säilitanud endise infrastruktuuri juhuks, kui piirikontroll ajutiselt taaskehtestatakse. Luksemburg säilitab infrastruktuuri tollikontrolli ja veoautode kontrolli⁹ teostamiseks, samas kui teised liikmesriigid (Tšehhi, Prantsusmaa, Leedu, Läti) kavatsevad piirikontrolli taaskehtestamisel kasutada kergesti teisaldatavaid vahendeid. Mõned liikmesriigid (Saksamaa, Poola, Taani, Itaalia) on lammutanud võimaluse korral kogu infrastruktuuri ja kasutavad piirikontrolli ajutise taaskehtestamise korral peamiselt kergesti teisaldatavaid vahendeid. Komisjon on seisukohal, et alalist infrastruktuuri võib piirikontrolli taaskehtestamise jaoks säilitada vajalikus ulatuses juhul, kui see ei takista sujuvat liiklust ja kui kiiruspiiranguid ei karmistata. Komisjon rõhutab, et piirikontrolli taaskehtestamisel saab kasutada ka kergesti teisaldatavat infrastruktuuri ja kergesti teisaldatavaid vahendeid, mille kasutamine võib alalise infrastruktuuri säilitamisest olla isegi kulutasuvam.

Enamik liikmesriike kinnitavad, et kiiruspiirangud on seatud eranditult liiklusohutuse kaalutlustel (näiteks seoses tee tehnilise seisukorra ja teetöödega ning kui maanteepiiripunktid asuvad linnapiirkonnas või mägisel maastikul). Komisjon peab siiski teatavates liikmesriikides, kus piiripunktides on säilitatud endine infrastruktuur (sealhulgas eemaldatavad tõkked, nagu plastkoonused või tõkked), liiklusohutuse kaalutlustel kiiruspiirangute (teatavatel juhtudel 10 km/h) säilitamist ja teatavate sõiduradade sulgemist vastuvõetamatuks. Artikli 22 eesmärk on muuta liiklus sisepiiridel asuvates maanteepiiripunktides sujuvaks. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb lisaks muudel kui liiklusohutuse kaalutlustel seatud kiiruspiirangute kõrvaldamisele võtta ka muid, eelkõige olemasoleva infrastruktuuriga seotud meetmeid. Komisjon on seisukohal, et liiklusohutuse kaalutluste aluseks ei saa olla suuremahulise infrastruktuuri säilitamine. On mõistetav, et piiripunktide infrastruktuuri tõttu ei ole kiiruspiiranguid võimalik leevendada konkreetse maantee kategooria jaoks lubatud suurima kiiruseni. Pärast piirikontrolli kaotamist sisepiiridel tuleb endisi piiripunkte kohandada. See kehtib ka juhul, kui endiste maanteepiiripunktide ala ümberkorraldamiseks kavandatakse suurprojekte, kuid seniks säilitatakse endine

⁹ Komisjon rõhutab, et veoautode tollikontrolli tuleb teostada kooskõlas kaupade ja transpordi vaba liikumist käsitleva ELi õigusega.

infrastruktuur. Komisjon rõhutab, et sellisel juhul peavad liikmesriigid sujuva liikluse tagamiseks võtma ka kõik vajalikud *ajutised* meetmed.

Kuigi liikmesriigid võivad sisepiiril asuvate endiste maanteepiiripunktide infrastruktuuri kasutada politseikontrollide teostamiseks (vrd punkt 3.1.), ei saa sellised piiripunktid olla ainsaks selliste kontrollide teostamise kohaks. Lisaks ei saa politseikontrollide teostamist põhjendada asukoha praktiliste eelistega.

5. PIIRIKONTROLI AJUTINE TAASKEHTESTAMINE SISEPIIRIDEL (ARTIKLID 23–31)

5.1. MENETLUS

Alates Schengeni piirieskirjade jõustumisest on kaksteist liikmesriiki (Prantsusmaa, Hispaania, Saksamaa, Austria, Itaalia, Taani, Soome, Eesti, Läti, Malta, Norra, Island), viidates nii ettenägematutele sündmustele kui ka kiireloomulisi meetmeid nõudvatele juhtumitele, ajutiselt taaskehtestanud sisepiiridel isikute suhtes kontrolli. Mõned naaberriigid (Portugal, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Madalmaad, Luksemburg, Šveits) on esitanud teabe piirikontrolli taaskehtimise ajal tehtud koostöö kohta. Ükski liikmesriik ei ole teatanud sisepiiridel kavandatud piirikontrolli ajutise taaskehtestamise pikendamist käsitlevate sätete kasutamisest. I lisas on loetletud liikmesriikide teated sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta, sealhulgas taaskehtestamise põhjused ja kestus.

Komisjon täheldab, et tähtaeg liikmesriikide ja komisjoni vahelise ametliku konsulteerimise aluseks oleva arvamuse esitamiseks (ajavahemik, mis jääb liikmesriigi teate ja ettenägematute sündmuste tõttu sisepiiridel piirikontrolli tegeliku taaskehtestamise vahele) on liiga lühike¹⁰. Lisaks ei sisalda teated sageli piisavat teavet komisjoni arvamuse koostamiseks, mistõttu ei ole komisjon siiani ühtki arvamust esitanud.

Lisaks on teave kontrolli ajutise taaskehtestamise kohta sageli väga üldine ja seega ei ole avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohu vastu võetavate meetmete tõhusust võimalik täielikult hinnata. Komisjon palub liikmesriikidel teavet esimesel võimalusel täpsustada ja vajaduse korral seda ajakohastada, et ta saaks kavandatud meetmete asjakohasust täielikult hinnata. Seega on komisjon sisepiiridel piirikontrolli ajutisest taaskehtestamisest teatamiseks välja töötanud standardvormi. Komisjon on talle esitatud teabe põhjal seisukohal, et liikmesriigid ei ole kuritarvitanud võimalust taaskehtestada piirikontroll.

Rakendamisetapis on liikmesriigid teatanud probleemidest, mis on seotud piiril valitsevast olukorrast tuleneva vajadusega paigutada ümber inim- ja materiaalseid ressursse ning tehnilisi vahendeid. Enamikul juhtudel on koostööd naaberriikidega sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise ajal hinnatud heaks. Operatsioonide edule aitab eelkõige kaasa varane konsulteerimine ja kavandatud meetmete (eelkõige operatiivtoe) varane koordineerimine naaberriikidega ning korrapärased kontaktid ja teabevahetus kõikide tasemete ametiasutustega. Teatavatel juhtudel alustatakse operatiivkoostööd juba ühise riskihindamisega. Koostöö raames võidakse teostada ühiskontrolle, kasutades selleks ühiseid kontrollpunkte ja kontaktametnikke. Piirikontrolli taaskehtestamise korral kohandatakse mõlemal pool piiri ka piiripunktide rajatise (näiteks paigaldatakse kiiruspiirangu tähised ja kergesti teisaldatavad tõkked). Mõned liikmesriigid on juhtunud tähelepanu vajadusele olla

¹⁰ Teatavatel juhtudel saadi teade piirikontrolli taaskehtestamise kohta ainult mõni päev enne selle rakendamist.

protsessi senisest enam kaasatud, eelkõige selleks, et oleks võimalik teavitada avalikkust piirikontrolli taaskehtestamisest.

5.2. KOHALDATAV ÕIGUS

Artikli 28 kohaselt kohaldatakse sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise korral II jaotise asjakohaseid sätteid *mutatis mutandis*. Selleks et liikmesriigid saaksid olukorra lahendada ja piirikontrolli paindlikult teostada, st et kontrollide arv oleks proportsionaalne ähvardava ohuga, ei ole kohaldatavaid sätteid rohkem täpsustatud. Piirikontrolli taaskehtestamiseks võetavad meetmed peavad piirduma liikmesriigi avaliku korra või sisejulgeoleku tagamiseks vajalikuga. Sõltuvalt ohust ei ole piiridel vaja tingimata kontrollida kõiki isikuid. Kontrollide tuleb teostada aja ja asukohaga proportsionaalsel viisil, need peavad tuginema riskianalüüsile ja jälitusteabele ning vastama piirikontrolli taaskehtestamise eesmärkidele.

Liikmesriigid võivad taaskehtestada neile vajalikus ulatuses ka patrull- ja vaatlustegevuse.

Riiki sisenemist keelava otsuse võib vastu võtta ainult piirikontrolli taaskehtestamisega seotud eesmärgil. Schengeni piirieskirjade V lisa B osas sätestatud standardvormi ei saa välja anda ELi kodanike puhul, kuna neile võib riiki sisenemise keelata ainult avaliku korra, avaliku julgeoleku või avaliku tervishoiu huvides ning direktiivis 2004/38/EÜ¹¹ sätestatud menetluslike tagatise kohaldades. Kui kolmanda riigi kodanikul keelatakse riiki siseneda riigis ebaseadusliku viibimise tõttu, tuleks menetlus algatada direktiivi 2008/115/EÜ¹² alusel. Piirikontrolli ajutise taaskehtestamise korral ei muutu sisepiir välispiiriks ja seega teatavaid sätteid, näiteks sätteid templite löömise kohta passi (Schengeni piirieskirjade artikkel 10) ja vedajate vastutuse kohta, ei kohaldata. Lisaks tuleb komisjon meelde, et FRONTExit ei saa sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise ajal teostatavatesse operatsioonidesse kaasata, kuna tema volitused on piiratud välispiirikontrolliga.

5.3. ÜLDSUSE TEAVITAMINE

Schengeni piirieskirjades on sätestatud kohustus täielikult teavitada avalikkust piirikontrolli kavandatud taaskehtestamisest sisepiiridel, ilma et see piiraks julgeolekukaalutlusi. Liikmesriikide kõnealuse kohustuse täitmise viis sõltub juhtumi laadist (kontrolli kavandatud taaskehtestamine või kiireloomulised meetmed). Varakult, kuid sõltuvalt kontrolli taaskehtestamiseni jäänud ajast, käivitatakse teabekampaania, milleks kasutatakse kogu meediat (näiteks televisioon, raadio, kirjutav ajakirjandus, Internet ja kaasatud siseriiklike ametiasutuste pressitalitused). Kodanikke teavitatakse peamiselt nende kohustusest kanda piiri ületamisel kaasas reisidokumenti ning kontrollide eesmärkidest ja ulatusest. Üldiselt näib, et enamikul juhtudel on avalikkust teavitatud piisaval määral. Ükski liikmesriik peale Soome ei ole kohaldanud konfidentsiaalsust käsitlevat artiklit 31, kuigi seda sätet peetakse asjaomase vajaduse tekkimise korral äärmiselt oluliseks.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel [liikmesriigid võtavad direktiivi oma riigi õigusesse üle hiljemalt 24. detsembriks 2010] (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98).

Komisjon on seisukohal, et sisepiiridel piirikontrolli ajutist taaskehtestamist käsitlev kehtiv õiguslik raamistik on üldiselt piisav, kuid kutsub liikmesriike üles esitama õigeaegselt senisest põhjalikumat teavet.

6. JÄRELDUSED

1. Komisjon avaldab kahetsust, et käesoleva aruande esitamise kuupäevast ei suudetud kinni pidada, kuna mitu liikmesriiki esitasid oma teabe liiga hilja.
2. Komisjon on tuvastanud III jaotise kohaldamisega seoses kolm murettekitavat küsimust.
 - 2.1. 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.

Komisjonile valmistavad muret reisijate teatatud probleemid, mis on seotud väidetavate korrapäraste ja süstemaatiliste kontrollidega teatavatel sisepiirialadel, ning seepärast jälgib komisjon tähelepanelikult olukorda sellistel aladel. Komisjon jätkab nimelt kodanike kaebuste hoolikat hindamist ja pöördub ka edaspidi selgituste saamiseks liikmesriikide poole. Selleks et tagada ELi õiguse nõuetekohane kohaldamine, on komisjon valmis kasutama kõiki vahendeid, sealhulgas algatama vajaduse korral rikkumismenetluse.

Seega palub komisjon liikmesriikidel esitada statistika liikmesriigi territooriumil ja eelkõige sisepiirialadel teostatud politseikontrollide kohta.

Komisjon meenutab, et kui liikmesriik peab julgeolekuolukorrast lähtuvalt teostama korrapäraseid ja süstemaatilisi kontrole, näeb liikmesriik vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 23 ja sellele järgnevatele artiklitele ette piirikontrolli ajutise taaskehtestamise sisepiiridel.

Oma ettepanekus muudetud Schengeni hindamismehhanismi kohta näeb komisjon ette etteteatamata kohapealsed kontrollkäigud, mis võimaldavad tal veenduda kontrollide puudumises sisepiiridel.

Komisjon rõhutab, et liikmesriigid, kes on andnud siseriiklike õigusaktidega riiklikele politseiasutustele eripädevuse sisepiirialadel, peaksid viima sellised õigusaktid esimesel võimalusel kooskõlla Euroopa Kohtu otsusega Melki kohtuasjas.

- 2.2 Liikmesriigid peavad kõrvaldama kõik sisepiiridel asuvates maanteepiiripunktides sujuvat liiklust takistavad tõkked, eelkõige kiiruspiirangud, mis ei ole seatud eranditult liiklusohutuse kaalutlustel. Komisjon on seisukohal, et suuremahulise infrastruktuuri säilitamine ja märkimisväärsed kiiruspiirangud ei saa olla liiklusohutuse kaalutluste aluseks.
- 2.3 Komisjon nõuab õigeaegset teatamist kontrolli kavandatud taaskehtestamisest sisepiiridel ning palub liikmesriikidel esitada artikli 24 kohaselt üksikasjaliku teabe,

mis võimaldaks tal vajaduse korral esitada arvamuse piirikontrolli taaskehtestamise kohta ja alustada ametlikku konsulteerimist liikmesriikidega.

I LISA

Schengeni piirieskirjade artikli 23 ja sellele järgnevate artiklite kohased liikmesriikide teated sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta

Liikmesriik	Piirikontrolli kestus	Põhjendus
Prantsusmaa	21.10.2006 kell 8.00–20.00	Radikaalsete baski noorte päevad Saint-Pée-sur-Nivelle'is ja Philippe Bidarti toetuskomitee korraldatud meelevaldus Bayonne'is Prantsuse-Hispaania maismaapiir (piiripunkt kiirteel A63 Biriatou's, St Jacques'i ja Béhobie' sillal ning Hendaye jaamas)
Soome	9.–21.10.2006	Riigipeade ja valitsusjuhtide mitteametlik kohtumine Lahtis Kontrollid peamiselt Helsingi-Vantaa, Turu ja Tampere-Pirkkala lennujaamas; Helsingi, Hanko ja Turu sadamas ning Soome-Rootsi ja Soome-Norra maismaapiiril
Soome	13.–29.11.2006	Euromedi kohtumine Tamperes Kontrollid peamiselt Helsingi-Vantaa, Turu ja Tampere-Pirkkala lennujaamas; Helsingi, Hanko ja Turu sadamas ning Soome-Rootsi ja Soome-Norra maismaapiiril
Prantsusmaa	12.–16.2.2007	Aafrika ja Prantsusmaa riigipeade konverents Cannes'is (13.–16.2.2007) Prantsuse-Itaalia piir (üksikasjalik teave esitatud teates)
Saksamaa	25.5–9.6.2007	G8 tippkohtumine Heiligendamms Mecklenburg-Vorpommernis (6.–8.6.2007) Maismaa-, õhu- ja merepiir
Island	2.–3.11.2007	Mootorrattaklubi <i>MC Hells Angels</i> osalemine Islandi mootorrattaklubi avamisel Reykjavíkis (1.–4.11.2007) Õhupiir (kontrolliti 14 Rootsi, Taani, Soome, Saksamaa ja Norra lendu)
Austria	2.6.2008–1.7.2008	2008. aasta Euroopa jalgpallimeistrivõistlused (EURO 2008) Austrias ja Tšehhis (7.–29.6.2008) Maismaa- ja õhupiir

Prantsus- maa	27.9.2008 kell 8.00–18.45	Baski partei Batasuna korraldatud meeleavaldus 27. septembril kell 16 Bayonne'is Viis piiripunkti Prantsuse-Hispaania piiril (Hendaye's kiirteel A63, St Jacques'i rahvusvahelisel sillal, Béhobie' rahvusvahelisel sillal ning Hendaye' jaamas ja sadamas)
Soome	24.11.2008– 5.12.2008	OSCE ministrite tasandi kohtumine Helsingis (4.–5.12.2008) Kontrollid peamiselt Helsingi-Vantaa lennujaamas ning Helsingi ja Turu sadamas
Island	5.–7.3.2009	Mootorrattaklubi <i>MC Hells Angels</i> kohtumine Islandi mootorrattaklubiga Reykjavikis Õhupiir (kontrolliti 16 Rootsi, Taani, Madalmaade, Prantsusmaa, Saksamaa ja Norra lendu)
Saksamaa	20.3.2009– 5.4.2009	NATO tippkohtumine Strasbourgis, Baden-Badenis ja Kehlis (3.–4.4.2009) Maismaa-, õhu- ja merepiir
Prantsus- maa	30.3.2009– 5.4.2009	NATO tippkohtumine Strasbourgis (3.–4.4.2009) Maismaa- ja õhupiir Belgia, Luksemburgi, Saksamaa, Šveitsi, Itaalia ja Hispaaniaga
Itaalia	28.6.2009– 15.7.2009	G8 tippkohtumine L'Aquila (10.–12.7.2009) Maismaa-, õhu- ja merepiir
Prantsus- maa	19.9.2009 kell 13.00–19.40	Baski partei Batasuna meeleavaldus Bayonne'is Viis piiripunkti Prantsuse-Hispaania piiril (kiirteel A63, St Jacques'i rahvusvahelisel sillal, Béhobie' rahvusvahelisel sillal ning Hendaye' jaamas ja sadamas)
Hispaania	26.–27.9.2009	Baski võitlejate päeva tähistamine Baskimaal ja Navarras (Hispaania) ning Pyrénées-Orientales'i departemangus (Prantsusmaa) Hispaania-Prantsuse maismaapiir Gipuzkoa ja Navarra provintsis
Prantsus- maa	27.9.2009	ETA 50. aastapäev Prantsuse-Hispaania maismaapiir alates Hendaye'st kuni Arnéguy'ni (14 piiripunkti)

Norra	27.11.2009– 12.12.2009	Nobeli rahupreemia tseremoonia Oslos (10.12.2009) Norra-Saksa ja Norra-Taani piir ning Norra ja muudesse Schengeniga ühinenud riikidesse suunduvad lennud
Taani	1.–18.12.2009	ÜRO kliimamuutuste konverents Kopenhaagenis (7.–18.12.2009) Taani-Saksa ja Taani-Rootsi piir
Malta	5.–18.4.2010	Paavst Benedictus XVI visiit (17.–18.4.2010) Malta rahvusvaheline lennujaam ja Valletta reisisadam
Eesti	17.–23.4.2010	NATO välisministrite mitteametlik kohtumine Tallinnas (22.–23.4.2010) Maismaa-, õhu- ja merepiir (üksikasjalik teave esitatud teates)
Prantsus- maa	28.5.2010– 2.6.2010	Prantsusmaa-Aafrika tippkohtumine Nice'is (31.5.2010–1.6.2010) Prantsuse-Itaalia piir (üksikasjalik teave esitatud teates)
Läti	24.5.2010– 1.6.2010	NATO Parlamentaarse Assamblee kohtumine Riias (28.5.2010–1.6.2010) Läti-Eesti ja Läti-Leedu maismaapiir, Riia sadam ning Riia rahvusvaheline lennujaam