



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 25.10.2011
KOM(2011) 680 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Arukad piirid - valikud ja edasised sammud

1. SISSEJUHATUS

ELi kodanike vaba liikumine ja kontrolli lõpetamine Schengeni ala sisepiiridel on Euroopa Liidu kõige ilmsemate saavutuste hulgas. Komisjon esitas hiljuti ettepanekud Schengeni ala üldise juhtimise tugevdamiseks,¹ et tagada selle olulise saavutuse edasiarendamine ja tugevdamine tõeliselt ühtses Euroopa raamistikus.

Euroopa Liidu välispiiride kindlus on Schengeni ala eeltingimus praegu ja jääb selleks ka tulevikus. Välispiiride haldamise meetmed peavad täitma kahte ülesannet – suurendama julgeolekut ja lihtsustama reisimist. Potentsiaali, mida pakuvad selles valdkonnas uued tehnoloogiad, käsitleti komisjoni 2008. aasta teatises „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine”,² milles sätestati praeguse arukate piiride algatuse võimalikud komponendid ja kutsuti Euroopa Parlamenti ja nõukogu nende suhtes oma arvamust avaldama.

2011. aastal toimusid täiendavad konsultatsioonid liikmesriikidega nii ekspertide kui ka ministriumide tasandil ja Euroopa Parlamendi saadikutega. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas oma 7. juuli 2011. aasta arvamuses³ komisjoni rändeteatise⁴ kohta vajadust hinnata olemasolevate süsteemide kasutamist ja tõestada eriti vajadust riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi järele.

Komisjon, võttes arvesse nimetatud vaateid, on jõudnud etappi, kus ta on varsti valmis tegema konkreetsete meetmete ettepanekud. Kuid arvestades pikaajalisi kohustusi ja märkimisväärseid investeeringuid, mida see kaasa tooks, esitab komisjon esmalt käesoleva teatise, milles esitatakse peamised valikud, võetakse kokku põhilised mõjud ja võimalik tegutsemisviis. Selle lähenemisviisiga soovib komisjon edendada ka ühist arusaamist kõnealustest küsimustest ja otsuste tegemist. See ei välista ühtki konkreetset tulevast ettepanekut, millega kaasneb täielik mõjuhindang.

Käesolevas teatises antakse ka esimene vastus Euroopa Ülemkogule, kes kutsus oma 23. ja 24. juuni 2011. aasta istungjärgul⁵ üles tegema tööd arukate piiride kiireks arendamiseks.

Peale selle on komisjon, nagu nähti ette ka 2008. aasta teatises ja nagu palus nõukogu, analüüsinud ELi reisiloa elektroonilise süsteemi (ESTA) teostatavust. Seepärast vaadeldakse käesolevas teatises ka selle analüüsi tulemusi ja kavandatud järelmeetmeid.

2. ARUKATE PIIRIDE ALGATUSE EESMÄRGID

Igal aastal ületab maa-, õhu- ja merevälispiire umbes 700 miljonit inimest. Umbes kolmandik neist on kolmandate riikide kodanikud, keda kontrollitakse piiriületuspunktis põhjalikult⁶. Kiire ja turvalise piiriületamise edendamine on ELi ja liikmesriikide ühine mure, kusjuures ei

¹ KOM(2011) 559 (lõplik), KOM(2011) 560 (lõplik), KOM(2011) 561 (lõplik).

² KOM(2008) 69 (lõplik).

³ K(2011) 0445.

⁴ KOM(2011) 248 (lõplik).

⁵ EUCO 23/11.

⁶ Arvud põhinevad välispiirifondi statistikal ja 2009. aasta 31. augustist kuni 6. septembrini välispiiri ületuspunktides läbi viidud andmekogumiskampaania ajal kogutud andmetel.

ole kahtlust, et piiriületajate arv kasvab ka edaspidi märkimisväärselt, eriti lennujaamades. Eurocontroli arvates suureneb õhupiiri ületuste arv 400 miljonilt aastal 2009 kõige tõenäolisema stsenaariumi kohaselt 2030. aastaks 720 miljonini⁷. See tähendab, et Euroopa lennujaamades tuleb 2030. aastal kontrollida 720 miljonit reisijat. Selle märkimisväärse suurenemisega toimetulekuks ei piisa üksnes täiendavate piirivalvurite palkamisest.

Arvestada tuleb ka liidu viisapoliitika arengut ja suhteid kolmandate riikidega. Euroopa Liit on viimastel aastatel edukalt kaotanud viisanõude mitme kolmanda riigi kodanikele, sõlminud mitmeid viisalihtsustuslepinguid ja ajakohastanud õigustikku, sealhulgas võimaldades mitmekordsete viisade pikemaajalist kasutamist. Viisakorra lihtsustamisega Lääne-Balkani riikide jaoks on kaasnud FRONTExi ja Europoli toetusel seiresüsteemi loomine statistiliste andmete kogumiseks reisijate voogude kohta ja kuritarvituste ohu hindamiseks. Need jõupingutused on parandanud suurel määral suurte reisijarühmade pääsu Euroopa Liidu territooriumile, kuid nendega ei ole seni kaasnud mingeid meetmeid tegeliku piiriületuse lihtsustamiseks nende rühmade jaoks. See tekitab mitmeid küsimusi:

- kas liidu piirikontrollipoliitika areng suudab praegu tema viisapoliitikat toetada;
- kas liikmesriigid suudavad hallata reisijatevoogusid, mis nimetatud jõupingutuste tagajärjel suurenevad, põhjustamata pikemat ooteaega piiril, ning
- kas liit peab täiustama tema käsutuses olevaid vahendeid, et koguda üksikasjalikumat teavet Schengeni alale ja sealt välja suunduvate reisijatevoogude kohta.

Eriliselt paistavad silma kaks probleemi: kuidas tõhusalt seirata reisijatevoogusid ja kolmandate riikide kodanike liikumist üle terve Schengeni ala piiride osana igakülgsest lähenemisviisist Schengeni ala üldisele juhtimisele ning kuidas tagada kiire ja lihtne piiriületamine üha enamatele regulaarsetele reisijatele, kes moodustavad suure enamuse kõigist piiriületajatest, s.o neile, kes täidavad kõik sisenemistingimused.

Praeguste eeskirjade kohaselt:

- Kõikide Schengeni alale sisenevate kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatakse samu kontrollimeetmeid sõltumata (näiteks iga üksiku reisija viisa kehtivusajast kauemaks kohale jäämise) riski tasemest;
- Puudub igasugune võimalus registreerida reisija liikumisi üle piiri. Lubatud riigis viibimise aeg arvutatakse reisija passi või reisidokumentidesse käsitsi löödud templite alusel ning saabumise ja lahkumise kuupäevi ei registreerita tsentraliseeritult.

Selle tagajärjel võivad viivitused piiri ületamisel olla pikad ja teave kauemaksjääjate, s.t reisijate kohta, kes jäävad ELi kauemaks kui viisa kehtivusaeg, sageli puudub. See on tõeline probleem, sest kauemaksjääjad on peamine ebaseadusliku rände põhjus ELis. Usaldusväärseid andmeid ebaseaduslike sisserändajate arvu kohta ELis ei ole, kuid konservatiivsed hinnangud

⁷ Eurocontroli pikaajaline prognoos järgmiseks 20 aastaks (kuni aastani 2030) avaldati 17.12.2010 (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

kõiguvad 1,9 ja 3,8 miljoni vahel⁸. 2010. aastal väljastasid liimesriigid (EL 27) 540 000 väljasaatmiskorraldust, kuid neist täideti tegelikult üksnes 226 000⁹.

Asjaolu, et kõik kolmandate riikide kodanikud peavad läbima piiril samad kontrollimenetlused, sõltumata nende riski tasemest või reisimise sagedusest, ei iseloomusta piirivalve tõhusat kasutamist. Paljude liikmesriikide jaoks ei ole turvalisuse suurendamine ja reisijatevoogude kiirendamine üksnes piirivalvurite arvu suurendamise teel teostatav, sest nad püüavad piirata eelarve puudujääke.

Pikad järjekorrad, eriti lennujaamades, jätavad Euroopa Liidu külalistele kehva mulje ning nii lennujaamade operaatorid kui ka lennuettevõtjad taotleavad pidevalt reisijatevoogude kiiremat ja sujuvamat liikumist, et lennulühenduse aegu järjest lühendada.

Arukate piiride algatus parandaks reisijatevoogude haldamist ja kontrolli piiril rangemate kontrollide abil, kiirendades samal ajal regulaarsete reisijate piiriületamist. See võimaldaks piirivalvureil toime tulla aina kasvava piiriületajate arvuga – ilma piirivalve inimressursside ebarealistliku suurendamise ja julgeoleku taset langetamata. Algatus koosneb kahest komponendist: riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteem (SLS) ning registreeritud reisija programm (RRP):

SLS võimaldaks esmase riski hindamise olulise osana arvutada täpselt ja usaldusväärselt lubatud kohalviibimise aeg ning kontrollida andmeid nii viisaomanike kui ka viisavabade reisijate varasemate reise kohta. Sel eesmärgil asendaks praegune passide tembeldamise süsteem lühiajaliselt sisse lubatud kolmandate riikide kodanike puhul kuupäevade ja kohtade elektroonilise registriga. Ehkki süsteemi peamine otstarve oleks kolmandate riikide kodanike poolse lubatud kohalviibimisajast kinnipidamise seire, aitaks süsteem ka optimeerida piirikontrollimenetlusi ja parandada turvalisust välispiiride ületamise hetkel.

RRP lihtsustaks märgatavalt sagedaste, eelnevalt taustauuringu läbinud ja eelnevalt kontrollitud kolmandate riikide kodanike liikumist üle Schengeni ala välispiiri. See vähendaks piiripunktides veedetavat aega ning soodustaks reisimist ja piiriüleseid kontakte. Selles kasutatakse nii palju kui võimalik uusi tehnoloogiaid nagu automatiseeritud piirikontrolli süsteemid, mida kasutatakse ka ELi kodanike puhul.

3. LIIKUMINE ARUKATE ELI PIIRIDE SUUNAS

Enne võimalike uute süsteemide vaatlemist tuleb kulude võimalikult madalal hoidmiseks esmalt hinnata, kas arukate piiride eesmärke saaks saavutada olemasolevate süsteemide või vahenditega:

⁸ ELi poolt sponsoreeritud ja Rahvusvahelise Rändepoliitika Arendamise Keskuse poolt läbi viidud projekti Clandestino tulemused. Arvude näol on tegemist uuringu kogu läbiviimise aja (2008, EL 27) kumuleeritud andmetega. <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEK(2011) 620, Tabel 2; Eurostati ja Euroopa rändevõrgustiku andmed. Näitajate erinevuse põhjus ei ole mitte üksnes teabe puudumine kauemaksjääjate kohta, vaid ka muud tegurid, nagu teatavate kolmandate riikide poolse koostöö puudumine, humanitaarpõhjused jne.

3.1. Olemasolevate Euroopa või riiklike süsteemide ja vahendite kasutamine

3.1.1. Viisapoliitika ja viisainfosüsteem (VIS)

3.1.1.1. Viisapoliitika

Viisaeeskirjades pakutava mitmekordsete viisade väljastamise võimaluse ja, kui see on asjakohane, viisalihtsustuslepingute suurem kasutamine võib aidata lihtsustada ja hõlbustada rohkemate kolmandate riikide kodanike reisimist. Kuid see hõlbustamine on asjakohane üksnes väljasõidu eel, vabastades kolmanda riigi kodaniku vajadusest külastada konsulaati uue viisa saamiseks enne igat ELi külastust. Mitmekordsed viisas ei kiirenda tegelikku piiriületamist.

3.1.1.2. Viisainfosüsteem (VIS)

Viisainfosüsteem (VIS) kui selline ei kiirenda menetlusi ega aita tuvastada kauemaksjääjaid. Kuid asjaolu, et kõigi viisaomanike biomeetrilised andmed registreeritakse VISis, tähendab et territooriumil avastatud dokumentideta viisaomaniku tuvastamine on lihtsam, mis suurendab tagasisaatmisvõimalusi. Pärast üleminekuperioodi hakatakse biomeetrilisi andmeid kasutama ka piirikontrollis, et teha kindlaks, kas isik on sama, kellele viisa on väljastatud.

VISi laiendamine selliselt, et see hõlmaks SLSi ja RRPd ei ole soovitav lahendus kolmel põhjusel. Esiteks andmekaitse kaalutlustel ja funktsioonide võimaliku ülekandumise tõttu, mida võib põhjustada nii viisaomanikke kui ka viisanõudest vabastatud hõlmav süsteem. Teiseks saaks VISi praegusest võimsusepiirangust üle üksnes märkimisväärsete lisainvesteeringutega. Kolmandaks ei võimaldaks otstarbe piirangud säilitada VISis viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanike andmeid. Sellegipoolest saaks arukate piirisüsteemide arendamisel kasutada ära võimalikke sünergiaid VISi eesmarke teeniva tehnilise seadmestikuga.

3.1.2. Schengeni infosüsteem (SIS)

Kauemaksjäänute kohta teavituste saamiseks SISile toetumine on piiratud väärtusega. See ei aita tuvastada Schengeni alal viibivaid isikuid, kes on jäänud sinna viisa kehtivusajast kauemaks. Selliste teavituste peamine allikas oleks lahkujate kontrollimine, mille puhul piirivalvur saab tuvastada kauemaksjäämise, kontrollides templeid konkreetse reisija passis. Kuid üks tuvastatud kauemaksjäämine ei saa eraldivõetuna viia sellele isikule teatavaks ajaks sisenemiskeelu andmiseni. Otsustamisel, kas anda isikule viisa ja lubada tal üle välispiiri siseneda, tuleks võtta arvesse teavet konkreetse isiku varasemate reise kohta tervikuna koos kõigi muude asjakohaste teguritega.

SISi (ja tulevikus SIS II) kasutamine ei asenda seepärast riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi.

3.1.3. Täiustatud teave reisijate kohta ja lennureisijate broneeringuinfo

Täiustatud reisijateabe (API) ja lennureisijate broneeringuinfo (PNR) kaudu kogutud andmed reisijate kohta ei ole riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisija programmi jaoks otseselt asjakohased.

Lennuettevõtjad on kohustatud edastama API andmed liikmesriigi piirivalveasutuse nõudel, et tõhustada piirikontrolli ja võidelda ebaseadusliku rände vastu. Andmed reisijate kohta

edastatakse lennule registreerimise lõpuks. Kuna edastatavad andmed on liiga piiratud ning need saadetakse enamikul juhtudel alles pärast väljalendu, ei võimalda see mingit asjakohast eelseiret, mis lubaks kasutada lihtsustatud piirikontrollimenetlusi. Andmed kogutakse lennuettevõtjalt või sisestab reisija need ise, mistõttu andmete kvaliteet ei vasta riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi või registreeritud reisija programmi nõuetele. Peale selle ei ole süsteemi võimalik kohaldada maismaapiiridel.

Lennureisijate broneeringuinfo andmeid koguvad ja edastavad liikmesriikide pädevatele ametiasutustele, eelkõige õiguskaitseasutustele lennuettevõtjad. Andmeid kogutakse lennu broneerimise ajal lennuettevõtja broneerimissüsteemides. Reisijate broneeringuinfo eesmärk on võitlus terrorismi ja raskete kuritegude vastu, see ei ole piirikontrolli vahend. Andmed saadetakse 48 kuni 24 tundi enne plaanikohast lennuaega ja kohe pärast lennule registreerimise lõppu. Lennureisijate broneeringuinfo ei ole riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi ega registreeritud reisija programmi jaoks asjakohane juba eespool nimetatud põhjustel. Lennureisijate broneeringuinfo ei paku mingeid kinnitatud andmeid selle kohta, kas isik on tegelikult piiri ületanud.

3.1.4. Riiklikud saabumise ja lahkumise süsteemid ning riiklikud registreeritud reisija programmid

Üksteist liikmesriiki¹⁰ rakendavad praegu riiklikke saabumise ja lahkumise süsteeme, mis koguvad süstemaatiliselt andmeid nende vastavaid välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike saabumise ja lahkumise kohta. Kuid saabumise ja lahkumise andmeid saab võrrelda üksnes juhul, kui isik lahkuab seaduslikult *sama* liikmesriigi kaudu, mille kaudu ta saabus. Sellised riiklikud süsteemid ei ole ühendatud teiste liikmesriikide samalaadsete süsteemidega.

Mõnedes liikmesriikides¹¹ kiirendatakse piirikontrolli ELi kodanikele automaatsete piirikontrolli süsteemide abil (näiteks e-passide alusel) või luues muid süsteeme eelregistreeritud reisijate jaoks. Seise liikmesriiki on rakendanud ELi kodanike jaoks omalaadsed riiklikud RRPd¹².

Kolmandate riikide kodanikud neid süsteeme kasutada ei saa. Praeguste ELi eeskirjadega nõutakse, et piirivalvurid küsitleks reisijat ja tembeldaks käsitsi ta reisidokumendi. Neid protsesse ei saa automatiseerida.

Seepärast sisaldavad ainsad kolmandate riikide kodanike jaoks olemas olevad algatused poolautomatiseeritud piirikontrolli, s.t kombinatsiooni automaatsetest väravatest ja manuaalsest elemendist, mis hõlmab tembeldamist ja võimalust isikut põhjalikumalt kontrolli käigus küsitleda.

Veel üks piirang on see, et ühe liikmesriigi RRP liikmeks olemine ei võimalda reisijale lihtsustatud piiriületust teises liikmesriigis. Igal aastal sageli mitmesse liikmesriiki reisiv kolmanda riigi kodanik peaks seepärast taotlema iga liikmesriigi RRP liikmelisust, mis oleks kulukas ja tülikas.

¹⁰ Soome, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Ungari, Rumeenia, Bulgaaria, Küpros ja Portugal.

¹¹ Ühendkuningriik, Portugal, Hispaania, Prantsusmaa, Madalmaad, Saksamaa ja Soome.

¹² Sellised programmid on näiteks Madalmaades (Privium), Prantsusmaal (PARAFES), Ühendkuningriigis (Iris) ja Saksamaal (ABG).

3.1.5. Reisiloo elektrooniline süsteem (ESTA)

Selline süsteem tähendaks, et reisija peaks taotlema interneti kaudu kindlate kriteeriumide alusel reisiluba. Komisjoni jaoks tehtud uuringus vaadeldi nelja ELi ESTA võimalust:

- ESTA viisakohustusest vabastatud kolmandate riikide kodanikele;
- ESTA kindlatele riikidele, kelle kodanikud on viisakohustusest vabastatud;
- ESTA ja elektrooniliste viisade kombinatsioon;
- viisanõude asendamine ESTAga.

Uuringu tulemuste alusel arvab komisjon, et ESTA loomisest viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanikele tuleks praegusel etapil loobuda, sest liikmesriikide turvalisuse võimalik suurenemine ei õigusta ei isikuandmete kogumist sellises ulatuses, rahalist kulu ega mõju rahvusvahelistele suhetele. Võttes arvesse ränderiski hindamise keerukust ning probleeme internetiühenduse ja elektroonilise isikutuvastuse kasutamise, tundub viisanõude järkjärguline asendamine ELi ESTAga lähitulevikus teostamatu. Peale selle oleks ESTA loomise eeltingimuseks täielikult toimiv SLS.

On selge, et ELi ESTA ei asendaks mingil kujul riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi, sest seda ei saa kasutada tegeliku piiriületamise seireks. Samuti ei hõlbusta see sellist piiriületamist, sest biomeetriliste andmete kasutamine muudaks elektroonilise taotlemise süsteemi ebapraktiliseks. Pealegi peaksid registreeritud reisijad RRP loogika kohaselt olema põhimõtteliselt ESTA kasutamise nõudest vabad.

Nagu nähakse ette Stockholmi programmis, kavatseb komisjon pöörduda hiljem tagasi küsimuse juurde, millist mõju võiks ELi ESTA avaldada ühise viisapoliitika edasisele arengule. Seepärast ei jätkata praegu ettevalmistusi ELi ESTA väljatöötamiseks.

3.2. Konkreetsete süsteemide arendamine: SLS ja RRP

Eelmises punktis käsitleti põhjuseid, miks olemasolevate süsteemidega ei saa saavutada arukate piiride eesmärke. Käesolevas punktis käsitletakse seda, milline on SLSi ja RRP arendamise mõju, kulud ja saadav kasu ning, kui see on asjakohane, millised on valikuvõimalused.

3.2.1. Õiguslikud aspektid

Mõlemad süsteemid tugineksid Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 77 põhinevatele määrustele (mille Euroopa Parlament ja nõukogu peavad vastu võtma, kasutades seadusandlikku tavamenetlust). Mõlema süsteemi jaoks on vaja muuta Schengeni piirieskirjade¹³ neid sätteid, milles käsitletakse isikute kontrolli piiril.

3.2.2. Tehnilised aspektid

Arukate piiride süsteemi rakendamise eeltingimus on täielikult toimiv ja väljaarendatud VIS. SLS ja RRP kasutaksid maksimaalselt ära olemasolevaid süsteeme ja vahendeid, nagu VISi toetav biomeetriliste tunnuste tuvastamise süsteem ja selle süsteemi jaoks kasutatavad sõrmejäljeskannerid.

¹³ Määrus (EÜ) nr 562/2006.

Õiguslikust ja tehnilisest vaatenurgast oleks võimalik luua riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteem enne registreeritud reisija programmi. Kuid see oleks ELi piirihalduspoliitika ühekülgne areng, sest see tugevdaks turvalisust ilma kolmandate riikide kodanike reisimist lihtsustamata. RRP puhul seisneb lihtsustamine automatiseeritud kontrolli suuremas kasutamises piiril. Ainus viis registreeritud reisijate lubatud kohalolekuajast kinnipidamise kontrollimiseks, võimaldades samal ajal täielikult automatiseeritud kontrolli piiril, oleks saabumise ja lahkumise kuupäevade elektrooniline registreerimine. See peaks toimuma ELi tasandil, et ühe liikmesriigi kaudu saabumist saaks seostada teise kaudu lahkumisega. Seepärast sõltub RRP kasutuselevõtmine SLSi omast. Kahe süsteemi samaaegne ehitamine, kasutades tsentraliseeritud samalaadset infrastruktuuri hoiab ka oluliselt kokku arenduskulusid (vt 1. lisa).

Süsteemide kavandamisel tuleb teha mitmeid olulisi valikuid:

3.2.2.1. Tsentraliseeritud või detsentraliseeritud koostoimivad süsteemid

Tsentraliseeritud ülesehitus hõlmab kesket andmebaasi ja sellega ühendatud riiklike liideseid liikmesriikides, samal ajal kui detsentraliseeritud ülesehitus nõuab 27 või enama riikliku süsteemi loomist ja nende omavahelist ühendamist.

SLSi puhul võimaldaks saabumise ja lahkumise teabe tsentraalne elektrooniline registreerimine arvutada automaatselt isiku lubatud kohalviibimise aja ning annaks kõigi liikmesriikide ametiasutustele samaaegselt täpse teabe selle kohta, kust isik Schengeni alale sisenes ja kust ta lahkus. Saabumise ja lahkumise teabe registreerimine riiklikul tasandil nõuaks esiteks selle teabe kordamist 27 või enamal riiklikus süsteemis, et neis kõigis oleksid samad ajakohastatud saabumise ja lahkumise andmed. See võib olla koormav ja aeganõudev, kui isik siseneb Schengeni alale ja lahkeb sealt erinevate liikmesriikide kaudu.

Ka RRP puhul tähendaks detsentraliseeritud ülesehitus seda, et reisija registreeritaks riiklikus süsteemis ja seejärel korratakse samu andmeid 27 või enamal riiklikus süsteemis, et arvestada võimalusega, et asjaomane reisija võib saabuda Schengeni alale ükskõik millise Schengeni piiriületuspunkti kaudu.

Kokkuvõttes võib öelda, et detsentraliseeritud ülesehitus ei oleks tehniliselt tõhus.

3.2.2.2. RRP: andmete tsentraliseeritud või detsentraliseeritud säilitamine?

Registreeritud reisijate selliste andmete säilitamiseks, mis peavad olema reisija automatiseeritud tuvastamise võimaldamiseks igas Schengeni ala piiriületuspunktis kättesaadav, on kaks põhilist võimalust: kas säilitada alfanumeerilisi ja biomeetrilisi andmeid keskses andmebaasis või reisijale väljastatud loal.

Kummalgi lähenemisviisil on andmekaitse ja -turvalisuse seisukohalt oma eelised ja puudused. Loa puhul ei ole vajadust arendada kesket andmebaasi ELi tasandil. Kuid sel on märgatavaid puudusi seoses kaotamis- või varastamisvõimaluse, aga ka paljundamisega. Luba tuleks ikkagi kombineerida teatavate andmete säilitamisega andmebaasis, et võimaldada taotluste ja lubade üldist haldamist. Hiljutiste hinnangute kohaselt oleks lube, ehkki nende väljatöötamine oleks umbes 30 miljonit eurot odavam, keskpikas ja pikas perspektiivis kallim

hallata, sest nende iga-aastased kasutuskulud oleksid liikmesriikide jaoks (kõigi jaoks kokku) umbes 20 miljonit eurot suuremad¹⁴.

Negatiivse mõju vältimiseks ja kahe võimaluse eeliste ühendamiseks tuleks valida keskse andmebaasi ja registreeritud reisijale antavate, üksnes unikaalset identifitseerimisnumbrit (s.o taotluse numbrit) sisaldavate lubade kombinatsioon. Alfanumeerilisi ja biomeetrilisi andmeid säilitatakse tsentraliseeritult, kuid eraldi ning määratud pädevale asutusele antud eraldatud ja erinevate juurdepääsuõigustega. Biomeetrilised andmed ühendatakse loa unikaalse identifitseerimisnumbriga ning neid kasutatakse üksnes reisija isiku kontrollimiseks piiri ületamisel.

See kolmas võimalus piirab muude valikute andmekaitse ja andmeturvalisuse alaseid puudujääke, kuid selle väljatöötamine on umbes 50 miljoni euro võrra kallim kui tsentraliseeritud registriga valiku oma.

3.2.2.3. SLS: biomeetriliste andmetega või ilma, ja kui, siis millisega?

Süsteem võiks registreerida kas üksnes alfanumeerilisi andmeid (näiteks nimi, kodakondsus ja passi number) või sisaldada ka biomeetrilisi tunnuseid.

Biomeetriliste andmete kaasamine lihtsustaks dokumentideta, viisanõudeta isikute (sest viisaomanikke saab tuvastada VISi abil) tuvastamist süsteemis. Samuti võimaldaks see saabumise ja lahkumise andmete täpsemat kokkuvõtmist (näiteks kahe passiga reisivate isikute puhul), ühendades andmed varasemate reise kohta konkreetse isikuga biomeetrilistes tunnustes näidatud unikaalsete omaduste alusel.

Teisest küljest võib see omada teatavat negatiivset mõju piiriületamisajale, sest see nõuab biomeetrilisi andmeid kõigilt viisanõudeta reisijatelt.

Seega oleks parim tegutsemisviis alustada esimeses faasis üksnes alfanumeeriliste andmetega. Biomeetrilised tunnused saaks aktiveerida hiljem esimeste hindamistulemuste alusel, mis käsitlevad süsteemi üldist mõju ja mõju piirihaldusele. Sellise ajutise lähenemisviisi väljatöötamiskulud on üldiselt võrreldavad biomeetriliste andmete kasutamise aktiveerimisega algusest peale ning see on üksnes veidi kallim kui biomeetriliste andmete esialgne väljajätmine – valik, mida ei saa hiljem muuta.

Mis puutub biomeetrilise tunnuse valikusse, siis, kooskõlas EURODACi, VISi, SIS II, passide ja elamislubade puhul kasutatava tunnusega, on enimkasutatuks ja usaldusväärseimaks sõrmejäljed ja (ka juhtudel, kui sõrmejälgi ei saa kasutada) digitaalne näopilt. See valik tähendaks ka seda, et täiel määral saaks ära kasutada juba paigaldatud seadmeid, mis vähendab kulusid märkimisväärselt.

3.2.3. Kulud

Süsteemide väljatöötamise kulusid mõjutab see, milliseid valikuid tehakse ja eelkõige see, kas süsteeme arendatakse koos või eraldi. Oodates mõju hindamise tulemust ja tulevaste SLSi ja RRPd käsitlevate seadusandlike ettepanekutega kaasneva finantsselgituse esitamist võib märkida, et algsed investeringukulud on igal juhul märkimisväärsed. Vt 1. lisa.

¹⁴ 28 riigi jaoks – 22 liikmesriiki ja 3 täielikult Schengeni koostööga assotsieerunud riiki ning Rumeenia, Bulgaaria ja Liechtenstein.

SLSi väljatöötamise kulud võivad olla (kolme aasta peale) kokku suurusjärgus 200 miljonit eurot. Rõhkem kui 75 % neist kuludest on seotud vajaliku infrastruktuuri väljaarendamise ja paigaldamisega igas liikmesriigis. Iga-aastased tegevuskulud võivad olla suurusjärgus kuni 100 miljonit eurot, mis jaguneb proportsionaalselt riikide vahel.

RRP puhul on arvud sarnased, ehkki selle süsteemi kulukust mõjutab enam valitud võimaluste rakendamine. See kehtib kogukulude kohta, kuid eriti investeringu- ja tegevuskulude jaotuse kohta riikide ja ELi tasandil.

Neis arvutustes ei ole võetud arvesse registreeritud reisija staatuse taotluste läbivaatamise kulusid: registreeritud reisija programmi rakendamine näeks ette taotlusloivu, mis peaks katma RRP taotluste käsitlemiskulud liikmesriikides.

Registreeritud reisija programmi praktikas rakendamine tähendaks ka seda, et liikmesriigid peaksid suurendama oma investeringuid automatiseeritud väravatesse piiridel. Seda, kuhu ja kui palju selliseid väravaid paigaldada, ei ole vaja otsustada Euroopa tasandil, mistõttu saab kogukulusid prognoosida alles siis, kui liikmesriigid on otsustanud nende väravate koguarvu. Sellegipoolest soovib komisjon liikmesriikidel paigaldada sellised väravad igale poole, kuhu võimalik ja mõttekas, et maksimeerida RRP praktilist kasu. Investeringuid nendes väravatesse võiks teataval tingimustel kaasrahastada tulevases sisejulgeoleku fondist.

Kasu kõrval tuleb arvestada ka käesoleval etapil ette nähtud oluliste kuludega: näiteks võiks RRP, koos olulise osa piiriületamiste automatiseerimisega vähendada piirikontrollile vajalikke vahendeid umbes 40 % (mis vastab 500 miljonile eurole aastas). Isegi juhul, kui võtta arvutuse aluseks tagasihoidlikum sääst – 250 miljonit eurot aastas – saaksid liikmesriigid puhas kulukokkuhoidu juba teise tegevusaasta järel¹⁵.

Komisjoni ettepanekus järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta välja pakutud vahendite eraldamises sisejulgeoleku fondile aastateks 2014–2020 võetakse arvesse ka kahe süsteemi paigaldamis-, arendus- ja esialgseid tegevuskulusid. Millises ulatuses peaks ELi eelarve katma uute süsteemide riigi tasandi arendust ja/või tegevuskulusid, tuleb hinnata täiendavalt ning seda arutatakse Euroopa Parlamendi ja nõukoguga.

3.2.4. Praktiline rakendamine: tulemuslikkuse ja mõju hindamine

Eelmise aasta teatises „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal”¹⁶ sätestati tingimused, mida komisjon kohaldab iga uue teabehaldussüsteemi suhtes. Komisjon on seisukohal, et arendamist ei tohiks alustada seni, kuni süsteemi otstarve, rakendamisalala, funktsioonid ja tehnilised üksikasjad on asjaomastes õigusaktides otsustatud. Teatises sätestati ka alus- ja protsessipõhimõtted¹⁷, millest kõnealuses valdkonnas lähtuda.

Kõige olulisem põhimõte saabumise ja lahkumise süsteemi hindamiseks oleks vajalikkus. Asjaolu, et saabumise ja lahkumise süsteem kui selline lahendaks registreeritud reisijate lubatud kohalviibimise seire probleemi, ei ole iseenesest piisav põhjendus SLSi

¹⁵ Komisjoni talituste arvutus põhineb kogemustel ja juba RRP katseprojektid käivitanud liikmesriikidelt saadud andmetel.

¹⁶ KOM(2010) 385 lõplik

¹⁷ 1) Kaitsta põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusse ja andmete kaitsetusele, 2) vajalikkus, 3) subsidiaarsus, 4) täpne riskihaldus, 5) tasuvus, 6) altpoolt tulevatest algatustest lähtuv poliitikakujundamine, 7) ülesannete selge jaotus, 8) läbivaatamine ja aegumisklausel.

ülesehitamiseks, sest see nõuab kõigi reisijate saabumis- ja lahkumisandmete säilitamist. Seetõttu on säilitatavate andmete maht märkimisväärselt suur.

Saabumise ja lahkumise süsteem peaks võimaldama suurendada ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike edukate väljasaatmiste arvu, sest süsteem tuvastaks kauemaksjääjad. Ometi on raske ennustada, kui palju isikuid selle tulemusena tegelikult tabataks. Kuid võimalikku mõju tuleb vaadelda, arvestades, et praegu puuduvad riikide vastutavatel ametiasutustel igasugused andmed kauemaksjääjate kohta. Peale selle tuleks süsteemi kasutada koos muude meetmetega, eelkõige isikutuvastamisega Schengeni alal ja võimalusega tuvastada dokumentideta isikuid VISi abil.

Lisaks võimaldab saabumise ja lahkumise süsteem kujundada poliitikat, näiteks viisa- ja viisakorra lihtsustamise poliitikat parema tõendusmaterjali alusel, kuid sellest on kasu ka partnerluses teatavate riikidega rände, liikuvuse ja julgeoleku küsimustes. ELi kohustus on näiteks põhjendada viisanõude säilitamist konkreetse kolmanda riigi kodanikele, näidates kauemaksjäämise probleemi olemasolu, ja/või võtta viisad taas kasutusele viisavabaduse kuritarvitamise korral.

Registreeritud reisija programmi puhul on kõige olulisemaks põhimõtteks täpne riskihaldus. Piirikontrolli protsessi lihtsustamise kompenseerimiseks peab eelseire olema piisavalt põhjalik. Teiseks oluliseks põhimõtteks oleks tasuvus. Eesmärk peaks olema lihtsustada võimalikult paljude isikute reisimist, mistõttu peaksid kõlblikuskriteeriumid olema laiad, samal ajal kui eelseire kriteeriumid peavad tagama kõrge julgeolekutaseme.

3.2.5. Isikuandmete kaitse

Isikuandmeid käsitlev ELi õigus peab järgima Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja eriti selle artiklites 7 ja 8 sätestatud põhimõtteid. SLS ja RRP peavad samas ulatuses järgima kõigi reisijate põhiõigusi, k.a õigust isikuandmete kaitsele. Seepärast peavad arukaid piire käsitlevad õigusaktid olema kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate õigusaktide ja isikuandmete kaitse põhimõtetega. Tarvilikkusest ei piisa SLSi ja RRP sarnaste süsteemide rakendamise põhjendamiseks. Põhiõigusi, sh õigust eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele, mõjutavad süsteemid peavad olema demokraatlikule ühiskonnale vajalikud ja vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Peale selle peaks andmete töötlemine piirduma süsteemi otstarbe saavutamiseks hädavajalikuga. SLSi ja RRP väljatöötamise üks juhtpõhimõtteid peaks olema „eraelu kavandatud puutumatus”. Väljapakutud valikut, milleks on loa ja keskses andmebaasis säilitatavate andmete kombinatsioon RRP jaoks, mida kirjeldati punktis 3.2.2.2, võiks vaadelda selle põhimõtte ellurakendamise näitena.

Nii SLSi kui ka RRP andmeid koguksid ja töötleksid üksnes määratud pädevad viisa- ja piirivalveasutused konsulaaresindustes ja piiriületuspunktides nende ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses. Juurdepääs andmetele oleks rangelt määratletud ja piiratud vastavalt kehtivatele ELi ja liikmesriikide eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitset käsitlevatele õigusaktidele. Kõigi andmetöötlusoperatsioonide kohta peetakse registrit, mida saab kasutada isikuandmete kaitse seireks. Kehtestatakse kaebuste lahendamise meetmed tagamaks, et reisijad saaks nende registreeritud reisija taotluses või saabumise/lahkumise kirjes sisalduvaid andmeid kontrollida ja vajaduse korral parandada. Võetakse meetmed andmete turvaliseks säilitamiseks ja kuritarvituste ärahoidmiseks. Andmetöötluse järelevalvet teostaks ELi institutsioonides ja asutustes Euroopa andmekaitseinspektor ning liikmesriikide ametiasutustes riiklikud andmekaitseinspeksioonid. Õiguskaitseorganitele võidakse näha ette

juurdepääs (SLSi) andmetele tulevastes ELi õigusaktides selgesti määratletud juhtudel ja samade rangete eeskirjade kohaselt.

4. JÄRGMISED SAMMUD

Euroopa Liit peab jätkuvalt täiustama oma välispiiride haldamist. Käesolevas teatises kirjeldatud arukate piiride mõiste võiks olla osa sellest.

SLSi rakendamine pakuks ELile täpseid andmeid reisijatevoogude kohta Schengeni alale ja sealt välja kõikjal välispiiridel ning kauemaksjääjate kohta. Võimalikuks muutuks viisakorra liberaliseerimismeetmete, viisakorra lihtsustamise lepingute ja tuleviku tegevuskavade tõenditepõhine hindamine. Koos VISiga muudaks see ELi ebaseadusliku rände vastased ja edukate tagasisaatmiste arvu suurendamise jõupingutused tulemuslikumaks.

RRP kiirendaks igal aastal 4–5 miljoni reisija piiriületamist¹⁸ ja paneks aluse suurematele investeeringutele automatiseeritud piirikontrolli tehnoloogiatesse suuremates piiriületuspunktides. ELi kodanike automaatset piirikontrolli katsetanud liikmesriikide kogemuste põhjal saab keskmist piiriületamise aega lühendada praeguselt 1–2 minutilt vähem kui 30 sekundi peale. Ehkki paljud kolmandad riigid investeerivad automatiseeritud piirikontrolli tehnoloogiatesse, ei ole ükski neist astunud samaväärset sammu käesolevas teatises kirjeldatud ELi RRPga, mis pakub lihtsustatud automatiseeritud piiriületamist kõigile kolmandate riikide kodanikele, kes vastavad kindlatele eelseire tingimustele, ning mis seega on käegakatsutavaks märgiks ELi maailmale avatusest ning tema pühendumusest reisimise ja piiriüleste kontaktide hõlbustamisele.

Käesolevas teatises esitatud valikute esialgse hindamise alusel ja piiramata konkreetsete ettepanekutega kaasneva täieliku mõju hindamise võimalust paistab, et parim viis edasi minna oleks saabumise ja lahkumise süsteemi ning registreeritud reisija programmi samaaegne arendamine, biomeetriliste andmete kasutamise aktiveerimine saabumise ja lahkumise süsteemis pärast üleminekuaja lõppu ning registreeritud reisija programmis loa ja keskse andmebaasi kombinatsiooni kasutamine. Mõlema süsteemi biomeetriliseks tunnuseks valitakse sõrmejäljed ja digitaalne näopilt, millega järgitakse valikut, mille on EL juba teinud Euroopa Parlamendi ja nõukogu asjaomastes EURODACi, VISi, VIS II, passide ja elamislubasid käsitlevates ELi õigusaktides.

Siiski tuleb rõhutada, et SLSi ja RRP arendamiseks ei tehta midagi seni, kuni Euroopa Parlament ja nõukogu on võtnud vastu süsteemide õigusliku aluse, milles sätestatakse selgesti nende spetsifikatsioonid. Peale selle vastutaks süsteemide arendamise ja operatiivjuhtimise eest vastloodud IT amet, et tagada nende kõrgeim kvaliteet ja piirata tekkida võivaid ohte, näiteks selliseid, mis tekiksid SIS II ja VISi arendamise käigus.

Uute süsteemide ulatus nõuaks ELilt ja liikmesriikidelt märkimisväärseid investeeringuid IT-arendusse, samuti avaliku sektori investeeringuid ja märkimisväärseid jõupingutusi, et tagada isikuandmete kaitse vastavus kõige rangematele nõuetele. Suuremahuliste IT-projektide, nagu SIS II ja VIS, arendamisel omandatud kogemusi tuleb samuti süsteemide tulevase arendamise käigus arvesse võtta. Samal ajal pakuksid uued süsteemid palju võimalusi julgeoleku parandamise ja piiriületamise hõlbustamise kaksikeesmärgi saavutamiseks. Arvestades

¹⁸ Eeldusel, et vähemalt 20 % kõigist mitmekordse viisa omanikest – neid antakse aastas välja umbes 10 miljonit – ja samaväärne osa viisakohustusest vabu isikuid taotleks registreeritud reisija staatust.

kolmandate riikide, sh ka viisat mittevajavate kodanike arvu eeldatavat kasvu, võimaldaksid süsteemid liikmesriikidel säilitada piiriületamise tõhusust ilma töötajate arvu ebarealse ja kuluka suurendamiseta.

EL peab valmistuma üha rohkemate reisijatega kaasnevate probleemide lahendamiseks üha enam globaliseerivas maailmas. Uued tehnoloogiad võivad pakkuda selleks uusi võimalusi. Komisjon ootab edasisi arutelusid Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa andmekaitseinspektoriga ning kavatseb esitada 2012. aasta esimesel poolel ettepanekud SLSi ja RRP loomiseks.

Lisa – Süsteemide hinnanguline kulukus

Mitme valikuvõimaluse täielik kuluhinnang esitatakse konkreetsete ettepanekutega kaasnevates mõjuhinnangutes. Järgnevas tabelis, mis põhineb komisjoni 2010. aasta uuringul, on esitatud ühe valikuvõimaluse ühekordsed arenduskulud, iga-aastased tegevuskulud ning kolme arendusaasta ja sellele järgneva viie tegevusaasta kogukulud. See põhineb valikul, mille puhul RRP ehitatakse üles loal säilitatavatel alfanumeerilistel ja keskses andmebaasis säilitatavatel biomeetrilistel andmetel ning SLS ehitatakse üles tsentraliseeritud süsteemina, millele lisatakse hiljem biomeetriliste andmete kasutamine.

Komisjon võib esitada õigusaktide ettepanekud 2012. aastal ning kui kaasseadusandjad nõustuvad nendega aastaks 2014, võib süsteemide arendamine alata 2015. aastal. Need hinnangud on üksnes orienteeruvad. Otsused, mille kaasseadusandjad teevad süsteemide olemuse kohta, võivad kulusid suurendada või vähendada.

	Ühekordsed arenduskulud kesk- ja riiklikul tasandil (3 arendusaastat) (miljonit eurot)	Iga-aastased tegevuskulud kesk- ja riiklikul tasandil (5 tegevusaastat) (miljonit eurot)	Kogukulud kesk- ja riiklikul tasandil (miljonit eurot)
RRP: Valik – loal säilitatav unikaalne number ning keskses andmebaasis säilitatavad ja taotlustel esitatavad biomeetrilised andmed	207 (liikmesriigid 164, kesktasand 43)	101 (liikmesriigid 81, kesktasand 20)	712
SLS: Valik – tsentraliseeritud süsteem hiljem lisatavate biomeetriliste andmetega	183 (liikmesriigid 146, kesktasand 37)	88 (liikmesriigid 74, kesktasand 14)	623

Kogukulud oleksid umbes 30 % väiksemad, kui kaks süsteemi ehitataks koos (s.t samal tehnilisel platvormil).