

Brüssel, 19. mai 2026
(OR. en)

9302/26

JAI 590
SCHENGEN 9
SCH-EVAL 22
FRONT 94
IXIM 111
MIGR 134
ASILE 46
ENFOPOL 174
COMIX 112
CORDROGUE 65
VISA 52
CH
IS
LI
NO

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	18. mai 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 150 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Schengeni olukorda käsitlev aruanne (2026)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 150 final.

Lisatud: COM(2026) 150 final



Brüssel, 18.5.2026
COM(2026) 150 final

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

Schengeni olukorda käsitlev aruanne (2026)

{SWD(2026) 150 final}

SCHENGENI OLUKORDA KÄSITLEV ARUANNE (2026)

1. SCHENGENI MUUTUVAS MAAILMAS: EDUSAMMUDE KINDLUSTAMINE JA VALMISOLEK TULEVASTEKS VÄLJAKUTSETEKS

Alates Schengeni tsükli käivitamisest 2022. aastal¹ on iga-aastane Schengeni olukorda käsitlev aruanne andnud **strateegilise pildi ja põhjaliku ülevaate** Schengeni ala olukorrast. Integreeritud analüüsi ja tõendus põhiste teadmiste abil aitab aruanne kujundada Schengeni jaoks sidusa ja tulevikku suunatud poliitilise tegevuskava. See on taganud pideva poliitilise tähelepanu Schengeni nõukogus, toetanud tõhusat prioriteetide seadmist ja aidanud kaasa paremini koordineeritud tegevusele Schengeni küsimustes.

Schengeni ala iseloomustab jätkuvalt säilenõtkus, mille aluseks on ELi ja liikmesriikide tasandil tehtud **ühised jõupingutused**, mis on **andnud konkreetseid tulemusi**. Need hõlmavad ebaseaduslike piiriületuste ja teisese rände vähenemist Schengeni alal, paranenud piiriülest koostööd ning nende isikute tulemuslikumat tagasisaatmist, kellel ei ole õigust ELis viibida.

Hoolimata nendest käegakatsutavatest saavutustest paljastavad Schengeni hindamised pidevalt lünki, mis vajavad kiiret tähelepanu. See on eriti oluline praeguses **ebastabiilses geopoliitilises keskkonnas** ja üha keerukamas **julgeolekuolukorras**, mis nõuab kollektiivset vastutust, et tagada Schengeni ala turvalisus, ühtsus ja vastupanuvõime.

Viienda Schengeni tsükli (2026–2027) prioriteedid keskenduvad järgmisele: saavutuste kindlustamine, allesjäänud lünkade kõrvaldamine ning valmisoleku suurendamine praeguste ja tulevaste probleemide lahendamiseks. Komisjoni ettepanek järgmise mitmeaastase finantsraamistikuga kohta pakub strateegilist võimalust toetada veelgi püsivaid ja sihipäraseid investeringuid reformidesse, mis aitavad kaasa Schengeni ala heale toimimisele.

Keskendudes edusammude kindlustamisele ja valmisolekule, tagab EL ühe oma kõige nähtavamana saavutuse jätkuva toimimise: Schengeni ala, mis on turvaline, ühtne ja vastupidav esilekerkivate probleemide suhtes.

2. SCHENGENI OLUKORDA KÄSITLEV ARUANNE (2026): AEG KINDLUSTADA EDUSAMMUD

2.1. Schengeni välismõõde: strateegiline lähenemisviis ELi viisapoliitikale

2025. aastal oli Schengeni ala jätkuvalt kõige külastatum sihtkoht maailmas, meelitades ligi rohkem kui 790 miljonit reisijat. Schengeni riigid väljastasid 10 miljonit viisat ja viisavaba juurdepääs Schengeni alale oli enam kui 60 riigil. Liidu julgeolekukontrolli eelpostina on **ühtne viisapoliitika** Euroopa julgeoleku võti, mis aitab ennetada ebaseaduslikku rännet, organiseeritud kuritegevust ja terrorismi. Samuti lihtsustab see heausksete reisijate sisenemist Schengeni alale ja tagab partnerriikidega usaldusväärset suhteid, mis põhinevad liidu õigusnormide austamisel ja järgimisel.

¹ Schengeni tsükkel on üles ehitatud iga-aastasele aruandlus- ja järelemeetmete raamistikule, mis koosneb järgmistest vahenditest: Schengeni olukorda käsitlev aruanne, milles esitatakse peamised poliitilised ja tegevusprioriteedid, millest juhendada kord kvartalis toimuvatel Schengeni nõukogu istungitel; Schengeni baromeeter+, mis annab kaks korda aastas korrapärase olukorrapildi kogu piirkonnas toimuvatest arengutest, tuginedes liikmesriikide ja ELi asutuste panusele; ja Schengeni tulemustabel, vt joonealune märkus 60. Komisjoni Schengeni koordinaator toetab tsükli üldist toimimist liikmesriikidega toimiva struktureeritud kahe- ja mitmepoolse koostöö kaudu.

2026. aasta jaanuaris võttis komisjon vastu esimese **ELi viisastrateegia**,² millega kehtestatakse viisapoliitika raamistik, mis edendab liidu pikaajalisi huve, tugevdab julgeolekut kogu Schengeni alal, edendab ELi jõukust ja konkurentsivõimet ning näitab liidu positsiooni ja vastupanuvõimet ülemaailmsel areenil.

Strateegias esitatakse **ambitsioonikas tegevuskava ja konkreetsed meetmed**, mis aitavad tugevdada Schengeni välismõõdet. Selles Schengeni tsüklis keskendutakse uue hindamisraamistiku väljatöötamisele, mis sisaldab selgeid kriteeriume partnerriikidele viisavabaduse andmiseks ja ELi strateegiliste huvide paremaks teenimiseks ning viisaeeskirja sihipärase läbivaatamise ettevalmistamisele, et tugevdada ELi julgeolekut. Selleks et veelgi suurendada ELi ülemaailmset konkurentsivõimet, edendatakse strateegiaga ka partnerlusi peamiste partnerriikidega, et maailmas leiduvaid talente paremini ELi tööturu vajadustega sobitada. Seda silmas pidades on esimese seaduslike rändekanalite büroo avamine Indias³ oluline samm talentide ligimeelitamiseks ja vastastikku kasuliku koostöö parandamiseks. Nüüd tuleks keskenduda selle edukale kasutuselevõtule ning Euroopa seaduslike rändekanalite büroode loomisele ka teistes peamistes partnerriikides.

Lisaks esitati strateegias sihipärased meetmed, et toetada liikmesriikide suutlikkust **viisamenetlust** tõhusalt hallata. 2025. aasta Schengeni hindamistest ja järelevalvetoimingutest ilmneb, et viisataotluste läbivaatamine läheb üldiselt edukalt ning kehtestatud on menetlused otsustusprotsessi kvaliteedi tagamiseks. Kuigi on astunud märkimisväärseid samme, et lühendada ooteaegu kohtumiste kokkuleppimisel ja viisataotluste menetlemisel, esineb mõnes konsulaadis siiski pidevalt märkimisväärseid viivitusi. Seetõttu aitab strateegia rakendamine liikmesriikidel suurt taotluste hulka hallata, eriti taotluste esitamise tipp-perioodil, näiteks piirihalduse IT-süsteemide kasutuselevõtu ning Frontexi sihtotstarbelise toe kaudu konsulaarametnike koolitamisel ning dokumentide kontrollimisel ja dokumendipettuse avastamisel.

2.2. Integreeritud välispiir Schengeni ala turvalisuse tagamiseks

Muutuvate geopoliitiliste ohtude taustal nõuab Schengeni ala välispiiride turvalisus pidevat valvsust, samas tuleb tagada põhiõiguste austamine⁴.

2025. aasta oktoobri keskel hakkasid Schengeni riigid järk-järgult kasutusele võtma **riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES)**, mis on üks maailma arenenumaid piirihaldussüsteeme ja võimaldab riikidel kolmandate riikide kodanikke registreerida ja jagada reaajas teavet selle kohta, kes, millal ja kus ELi piire ületab, ning teavet sisenemiskeeldude kohta. Kuuekuulise järkjärgulise käivituseperioodi jooksul on süsteem toonud ELi kodanike julgeolekule silmnähtavat kasu, takistades kurjategijate, petiste ja dokumendipetturite valeidentiteedi või võltsitud dokumentidega piiriületust. Alates selle käivitamisest on Schengeni riigid registreerinud üle 60 miljoni kolmanda riigi kodaniku riiki sisenemise ja riigist lahkumise. Lisaks registreeriti süsteemis üle 30 000 sisenemiskeeldu, mille põhjuseks oli see, et sisenemistingimused ei olnud täidetud. Nende juhtumite puhul loeti sisejulgeolekut ohustavaks ligikaudu 800 isikut ning umbkaudu 7 000 reisijal ei lubatud siseneda Schengeni alal viibimise aja ületamise tõttu⁵. Alates EESi kasutuselevõtust tehakse kõigi liikmesriikide peale Schengeni infosüsteemis (SIS) ja

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa viisapoliitika strateegia“, COM(2026) 43 (final), 29. jaanuar 2026.

³ ELi seaduslike rändekanalite büroo (<https://eu-legal-gateway.eu/>).

⁴ Euroopa Ülemkogu 19. märtsi 2026. aasta järeldused Euroopa Ülemkogu kohtumise kohta, EUCO 1/26, 19. märts 2026.

⁵ Need arvud kajastavad andmeid kuni 20. aprillini 2026.

sõrmejälgede automaatse tuvastamise süsteemis (AFIS) igapäevaselt ligikaudu 87 000 sõrmejälgede kontrolli varasema 17 000 asemel.

Järkjärgulise käivitamise ajal suutis enamik Schengeni riike EESi tõhusalt rakendada, kusjuures enamik riike ületas registreerimisel nõutava künnise. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi toimimise ajutise täielikult või osaliselt peatamise võimalust kasutati ainult piiratud arvul juhtudel. Mõnes Schengeni riigis esines taristuga seotud probleeme, näiteks seoses iseteenindussüsteemide toimimise, biomeetriliste andmete täieliku registreerimise suutlikkuse ja lendude arvuga seotud ülekoormusega konkreetsel ajavahemikel.

EES võeti kõigis Schengeni ala piiripunktides kõigi funktsioonidega täielikult kasutusele 10. aprillil 2026. Üldiselt on EES toiminud tõhusalt, tuues ELi julgeolekule nähtavat kasu. EESi kasutuselevõtu parandamiseks peavad liikmesriigid kasutama piiridel rohkem automatiseerimist,⁶ tagama piisava arvu piirivalvureid ja vooaldureid ning tagama piisava taristu, seadmed, juhendamise ja koolituse. Samal ajal jätkavad komisjon, liikmesriigid ning transpordi- ja turismivaldkonna sidusrühmad tihedat koordineerimist, pidades eelkõige silmas suvist reisiperioodi.

ELi reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) eelseisev käivitamine on järjekordne praktiline samm ELi välispiiride kaitse jätkuval tugevdamisel. See võimaldab tuvastada ja hinnata isikuid, kes kujutavad endast potentsiaalset ohtu, ning takistada nende sisenemist Schengeni alale, säilitades samal ajal enamiku küllastajate sujuva reisimise. Süsteem annab selget lisaväärtust, tugevdades reisieelset riskihindamist ja võimaldades teha võimalikud julgeolekuprobleemid kindlaks enne välispiirile saabumist. Ettevalmistused edenevad ning ELi ja liikmesriikide tasandil tehakse koordineeritud jõupingutusi, et tagada ETIASe tõhus kasutuselevõtt. Selle õnnestumisel on otsustava tähtsusega reisitööstuse sidusrühmade varajane kaasamine.

Lisaks enamikule tänapäevastele IT-süsteemidele **on vajalik tugev ja alaline piirikontrollisuutlikkus**, et tagada julgeolek meie ühistel välispiiridel. See suutlikkus sõltub piisava varustuse kättesaadavusest ning piisavast arvust hästi koolitatud piirivalveametnikest Schengeni välispiiridel. Kuigi mitu liikmesriiki⁷ tegi 2025. aastal edusamme töötajate arvu suurendamisel, mõjutavad ebapiisavad vahendid ressurside nappuse ning puuduliku struktureeritud keskpika ja pikaajalise personalistrateegia tõttu jätkuvalt põhifunktsioone⁸.

Kuigi koolitatud piirivalveametnike arvu suurendamiseks on vaja teha täiendavaid jõupingutusi, toetas Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) 2025. aastal liikmesriike alalisest korpusest lähetatud 18 453 töötajaga,⁹ kes andsid asjaomastes liikmesriikides 35 operatsiooni käigus operatiiv-, tehnilist ja logistilist abi¹⁰. Komisjon valmistab 2026. aastal ette seadusandlikku ettepanekut, et veelgi tugevdada Frontexi volitusi.

Piirikontroll

Kvaliteetne piirikontroll ELi välispiiridel on oluline, et vältida tõsiseid julgeolekuohte enne, kui need Schengeni alale jõuavad. Mitu Schengeni riiki parandas piirikontrolli kvaliteeti sisenemistingimuste järjepidevama kontrolli abil ja kasutades rohkem

⁶ Näiteks eelregistreerimiskassade, e-värvate ja Frontexi välja töötatud mobiilirakenduse „Travel to Europe“ kasutamine.

⁷ Eelkõige Tšehhi, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Malta, Austria, Poola ja Rumeenia.

⁸ Eelkõige Hispaanias, Lätis, Leedus, Portugalis, Sloveenias ja Slovakkias.

⁹ Need hõlmavad 1., 2. ja 3. kategooria inimressursse. Ühte töötajat saab lähetada mitu korda, kusjuures 2025. aastal lähetati enim töötajaid ühisoperatsioonidele Kreekas, Hispaanias ja Itaalias.

¹⁰ Frontexi 2025. aasta ülevaade. https://www.frontex.europa.eu/2025-in-brief/#under_hero_section

automatiseerimist¹¹. Mõned riigid on teinud selles valdkonnas märkimisväärseid edusamme. Näiteks Rumeenia automatiseeris edukalt menetlused, millega e-värvate päringutabamuste andmed edastatakse teise astme piirikontrollile ning integreeris riikliku reisijaid käsitleva eelteabe süsteemi oma piirikontrollisüsteemi. Need meetmed on võimaldanud teostada tõhusat ja kvaliteetset piirikontrolli.

Siiski on vaja teha täiendavaid jõupingutusi, et parandada ELi ja riiklike andmebaaside tõhusat kasutamist, tugevdada dokumendipettuse vastaseid meetmeid, tõhustada asutustevahelist koostööd ning võtta kasutusele biomeetriline kontroll, et kõrvaldada olemasolevad lüngad ja tugevdada julgeolekut¹².

2025. aastal viidi läbi üks etteteatamata Schengeni hindamine, mille käigus tehti kindlaks tõsised puudused liikmesriikide¹³ suutlikkuses hallata oma välispiire. Pärast hindamist võtsid liikmesriikide ametiasutused Frontexi toetusel kohe kasutusele parandusmeetmed.

Patrull- ja vaatlustegevus

Parima kaitse tagab tõhusa piirikontrolli ja tõhusa patrull- ja vaatlustegevuse kombineerimine. ELi välispiiridel avastatud ebaseaduslike piiriületuste arv on viimastel aastatel pidevalt vähenenud, langedes alla 180 000, mis tähendab 2024. aastaga võrreldes täiendavat üle 25 %-list vähenemist¹⁴. Mitmes Schengeni riigis¹⁵ on tõhustatud järelevalve aidanud parandada avastamise määra, lühendada reageerimisaega, vähendada ebaseaduslike piiriületusi ja parandada olukorratedlikkust. ELi idapoolset maismaapiirilõiku on samuti põhjalikult tugevdatud kestlike integreeritud seiremeetmetega, mida toetatakse riiklikest ja ELi vahenditest. Tehti märkimisväärseid investeeringuid patrull- ja vaatlustegevusalasessse suutlikkusse, sealhulgas uute seadmete ostmisse, olemasolevate seadmete renoveerimisse ja kõrgtehnoloogia, näiteks mehitamata õhusõidukite ja laevade laialdasemasse kasutamisse, ajakohastatud raadiovõimekusse ja uutesse paiksetesse seadmetesse.

Vaatamata nendele edusammudele on **järelevalve ulatus ja süsteemide integreerimine** Schengeni alal endiselt ebahütlane ning selle põhjuseks on seadmete, hoolduse ja strateegilise planeerimisega seotud puudujäägid. Mitmes liikmesriigis¹⁶ ei ole integreeritud patrull- ja vaatlustegevuse lähenemisviisi veel täielikult kasutusele võetud, eelkõige seoses ebaseaduslike saabumiste varajase avastamise ja reaalsajas toimuva riskihindamisega.

Samuti on olemasolevale **riiklikule ja Euroopa suutlikkusele** tuginedes vaja teha täiendavaid edusamme täielikult integreeritud ja järjepideva olukorrapildi saamiseks, et tugevdada liikmesriikide suutlikkust koostada terviklikku ja ajakohast luureteavet rändevoogude, smugeldamisvõrgustike ja uute ohtude kohta. See saavutatakse, rakendades tõhusalt Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR), mis on ELi piirijulgeoleku tehnoloogiline ja operatiivne tugisammas. See aitab parandada Schengeni ala suutlikkust tulla toime ootamatu rändevooga või uute julgeolekuohtudega. Piirivalveasutuste ja Eurooli vaheline suurem koostoime parandaks ka olukorratedlikkust ja riskianalüüsi ning suurendaks piiriülese kuritegevuse ja terrorismiohu avastamist.

¹¹ Näiteks: Bulgaaria, Prantsusmaa, Austria, Poola, Rumeenia, Soome ja Šveits.

¹² Näiteks: Bulgaarias, Kreekas, Hispaanias, Prantsusmaal, Ungaris, Portugalis ja Sloveenias.

¹³ Etteteatamata Schengeni hindamine Portugalis 2025. aasta detsembris tõi ilmsiks tõsised puudused välispiiri kontrollimisel Lissaboni lennujaamas.

¹⁴ Frontex, „Irregular border crossings down 26 % in 2025, Europe must stay prepared“ <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-irregular-border-crossings-down-26-in-2025-europe-must-stay-prepared-lyKpVb>

¹⁵ Näiteks Bulgaarias, Eestis, Lätis, Leedus, Ungaris, Norras, Poolas, Rumeenias ja Soomes.

¹⁶ Näiteks: Taanis, Kreekas, Prantsusmaal, Horvaatias ja Sloveenias.

Meie ühiste välispiiride vastupanuvõime tugevdamiseks on vaja paremat koordineerimist kõigi piiri- ja rändehalduses ning tagasisaatmises osalejate vahel. Alates 2026. aasta juunist võimaldab uus taustakontrollimenetlus liidu välispiiridel kõiki ebaseaduslikult liitu siseneda üritavaid kolmandate riikide kodanikke kiiresti tuvastada ja hinnata. Sellega seoses on oluline, et kõik liikmesriigid oleksid valmis rakendama **uusi taustakontrollieeskirju**, et tagada asjakohase menetluse kohaldamine kõigi taustakontrolli läbivate isikute suhtes¹⁷. See raamistik on oluline nii julgeoleku kui ka tõhusa ELi rändehalduse jaoks ning selle praktilist kohaldamist hinnatakse 2026. aasta teiseks pooleks kavandatud Schengeni hindamiste käigus.

Valmisoleku planeerimine

Tehtud on märkimisväärseid edusamme, kuna kõik liikmesriigid on välja töötanud piirihalduse valdkonna **erandolukorra plaanid** kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu puhuks ELi piiridele. Lisaks on valdav enamik liikmesriike koostanud erandolukorra plaanid, mis põhinevad põhjalikel riskihindamistel ja stsenaariumidel, ning ainult kolm riiki¹⁸ alles tegelevad selliste plaanide ametliku vormistamisega ja kuus¹⁹ ei ole oma erandolukorra plaani veel rakendada proovinud.

Valmisolekuraamistikud on traditsiooniliselt keskendunud piirihaldusele, kuid need peavad paremini integreerima ka muid asjaomaseid menetlusi, eelkõige tagasisaatmisega seotud menetlusi. Riikide valmisolek on endiselt ebaühtlane ja üha selgem on, et see, mis võis varem olla piisav, ei ole seda enam praeguste probleemide lahendamiseks, eriti arvestades käimasolevat Lähis-Ida kriisi. Schengeni hindamised näitavad, et riskianalüüside põhjal peab enamik Schengeni riike²⁰ tagasisaatmisoperatsioonid veel täielikult integreerima. Selle probleemi lahendamiseks peab erandolukorra planeerimine muutuma üleeuroopalisemaks, riiklikud raamistikud peavad olema ELi vahendite ja mehhanismidega süsteemsemalt kooskõlas ning paremini seotud naaberliikmesriikide planeerimisega. Nõnda saab surve tekkimisel kiiremini, prognoositavamalt ja koordineeritumalt ühiselt reageerida.

Samal ajal on oluline minna suures osas ametlikelt planeerimisraamistikelt üle süsteemidele, mis on täielikult integreeritud igapäevategevusse ja mis suudavad kriiside tekkimisel toetada kiiret ja koordineeritud tegevust. Kaheksas Schengeni riigis²¹ ei sisalda riiklikud plaanid võimalust kasutada Euroopa toetust, 11 riiki²² ei ole käsitletud koordineerimist Frontexiga ja kümme liikmesriiki ei ole oma erandolukorra plaanide koostamisel konsulteerinud naaberliikmesriikidega,²³ et surveolukorras oleks võimalik kiiremini, prognoositavamalt ja koordineeritumalt koos reageerida.

Lisaks peab Euroopa Liit olema valmis potentsiaalseks ohuks, mida kujutavad ELi sisejulgeolekule Venemaa endised võitlejad, kes on osalenud Ukraina-vastases agressioonis. Võimalusi selle küsimuse lahendamiseks analüüsib komisjon pärast Euroopa Ülemkogu 2026. aasta märtsi kohtumist.

2026.–2027. aasta Schengeni tsüklis tuleks jätkuvalt keskenduda integreeritud välispiiri tagamisele, et Schengeni ala oleks turvaline. See hõlmab tugevdatud erandolukorra

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.5.2024).

¹⁸ Kreeka, Hispaania ja Austria.

¹⁹ Kreeka, Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Austria ja Šveits.

²⁰ Eelkõige: Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Island, Itaalia, Kreeka, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Saksamaa, Slovakkia, Rootsi, Taani ja Tšehhi.

²¹ Belgias, Tšehhis, Kreekas, Hispaanias, Islandil, Norras, Šveitsis ja Rootsis.

²² Belgia, Tšehhi, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Island, Itaalia, Madalmaad, Austria ja Rootsi.

²³ Belgia, Taani, Kreeka, Hispaania, Island, Itaalia, Malta, Madalmaad, Sloveenia ja Rootsi.

plaanimist ja olukorrateadlikkust, piirikontrolli ja piirivalve pidevat parandamist, sealhulgas IT-süsteemide täieliku ärakasutamise kaudu, ning taustakontrollimenetluste tõhusa rakendamise tagamist.

2.2 Tõhusad tagasisaatmissüsteemid, mis toetavad Schengeni ala terviklikkust

Aastate jooksul on peamise prioriteedina esile kerkinud tagasisaatmine, mida peetakse süsteemi kui terviku usaldusväärsus, tõhusust ja kestlikkust toetavaks elemendiks. Nende isikute tagasisaatmise tagamine, kellel ei ole õigust riigis viibida, on seega Schengeni ala hea toimimise põhitingimus.

Euroopa ühise tagasisaatmissüsteemi uus õigusraamistik

Komisjoni ettepanekus uue tagasisaatmismääruse kohta²⁴ käsitletakse peamisi struktuurseid takistusi, mis on kindlaks tehtud eelmiste perioodiliste Schengeni hindamiste ja tõhusamat tagasisaatmist käsitleva 2024. aasta temaatilise Schengeni hindamise käigus. Komisjon väljendab heameelt institutsioonidevaheliste läbirääkimiste alustamise üle ja on valmis toetama lõplikku kokkulepet, mis vastab ELi vajadustele.

Samal ajal on tagasisaatmiskoordinaatoril olnud oluline roll tagasisaatmist käsitleva sidusama ja strateegilisema ELi lähenemisviisi kujundamisel kõrgetasemelise tagasisaatmisvõrgustiku kaudu, edendades nõnda süstemaatilist heade tavade vahetamist seoses poliitiliselt tundlikesse ja prioriteetsesse kolmandatesse riikidesse tagasisaatmise ning julgeolekuohtu kujutavate ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisega. Eelkõige tehti edusamme statistika tööühmas, tõhustades järelevalvet ja parandades tagasisaatmisandmete usaldusväärsus. Koordinaator seadis prioriteediks ka saatjata alaealistega seotud koostöö tugevdamise, sealhulgas liikmesriikidevahelise teabevahetuse ja partnerriikidega ühiste lähenemisviiside leidmise kaudu.

Operatiivsed täiustused, mis soodustavad tõhusamat tagasisaatmist

Tagasisaatmispoliitika tõhusust mõõdetakse kohapeal saavutatud käegakatsutavate tulemustega. 2025. aastal täheldati riiklike tagasisaatmissüsteemide tõhususe mõningast suurenemist 17 Schengeni riigis²⁵. Need edusammud tähendasid **tegelike tagasisaatmiste arvu suurenemist** 2025. aastal, võrreldes eelmise aastaga oli kasv 19 %. Edusammudele aitasid kaasa riiklikud seadusandlikud reformid, sealhulgas need, mis võeti vastu rände- ja varjupaigaleppe rakendamiseks. Frontex pakkus liikmesriikidele tagasisaatmise valdkonnas märkimisväärset tuge. 2025. aastal lähetas **Frontex** 140 tagasisaatmisspetsialisti²⁶ ja toetas 63 500 tegelikku tagasisaatmist, mis moodustab 42 % kõigist tagasisaatmistest ja kinnitab viimastel aastatel täheldatud püsivat kasvusuundumust.

Kõigis liikmesriikides on vaja teha täiendavaid jõupingutusi, et lahendada probleemid, mis on seotud tagasisaatmisotsuste õigeaegse väljastamise, menetluste ühtlustamise²⁷ ning põgenemise ja ebaseadusliku teisese rände ennetamise meetmete rakendamisega²⁸. See on eriti oluline, kui tegemist on isikutega, kes võivad kujutada endast julgeolekuohtu, mis

²⁴ Euroopa Komisjon, „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühine süsteem liidus ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks“, COM(2025) 101 final.

²⁵ Belgia, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Island, Itaalia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Poola, Portugal, Soome ja Rootsi.

²⁶ Sellest arvust hoolimata on vajaliku arvu tagasisaatmisspetsialistide lähetamisega endiselt probleeme, mis tulenevad kõrgetest keeleoskusnõuetest ja vajadusest spetsiifiliste operatiivskuste järele.

²⁷ Näiteks: Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Portugalis.

²⁸ Näiteks: Hispaanias, Portugalis ja Šveitsis.

nõuab mitme asutuse kaasamist, eriteadmisi ja meetmeid põgenemise vältimiseks²⁹. Schengeni hindamiste käigus avastati lahknevus väljastatud tagasisaatmisotsuste arvu ja Schengeni infosüsteemis sisestatud tagasisaatmist käsitlevate hoiatusteadete arvu vahel ning kogu asjakohase teabe ebajärjekindel esitamine süsteemis³⁰. Seetõttu on oluline kasutada täielikult ära SISI tagasisaatmist käsitlevaid hoiatusteadeid, lisades süstemaatiliselt kogu asjakohase teabe, näiteks biomeetrilised andmed, fotod ja turvamärked.

Vabatahtlikul tagasipöördumisel on ELi tõhusa ja jätkusuutliku tagasisaatmispoliitika põhikomponendina üha suurem kaal. Kuigi mõned liikmesriigid³¹ on liikunud ennetavamate ja kohandatud mudelite suunas, ei ole vabatahtliku tagasipöördumise täielikku potentsiaali selle järjepideva riiklikesse tagasisaatmisraamistikesse integreerimise kaudu veel ära kasutatud³².

Liikmesriigid on teinud jõupingutusi, et tugevdada **tegevussuutlikkust**, mis on seotud koolitusraamistike tõhustamise³³, täiendavate inimressursside eraldamise³⁴ ja riiklike ametiasutuste vahelise koordineerimise tugevdamisega³⁵. Täiendavaid jõupingutusi on vaja selleks, et tagada püsiv mõju tegevuse tulemuslikkusele, eelkõige juhul, kui piisava suutlikkuse puudumine on endiselt üks peamisi takistusi tagasisaatmist korraldamisel³⁶.

Mitmes liikmesriigis tehakse edusamme **tagasisaatmise operatiivvahendite ja -süsteemide järkjärgulisel ajakohastamisel**³⁷. See protsess ei ole siiski veel lõpule viidud. Eelkõige on mitmes Schengeni riigis endiselt pooleli tagasisaatmisjuhtumite haldamise süsteemide täiustamine,³⁸ mis näitab, et digiüleminekut tuleb kiirendada, et valmistuda tagasisaatmismenetluste digitaliseerimise järgmiseks etapiks kogu ELis ja eelseisvaks komisjoni poolt 2026. aastal tehtavaks seadusandlikuks ettepanekuks selles valdkonnas.

Tagasisaatmismenetlusega peavad kaasnema tugevad ja tõhusad **kaitsemeetmed põhiõiguste tagamiseks**. 2025. aastal on nende kaitsemeetmete kvaliteet ja kohaldamine üldiselt paranenud. Mitu liikmesriiki³⁹ parandas oma tagasisaatmisotsuste tegemise menetlust, et järgida tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, õigust olla ära kuulatud, piisava teabe andmise ja õiguskaitsevahenditele tõhusa juurdepääsu põhimõtet. Sellest hoolimata on vaja teha täiendavaid jõupingutusi, et neid edusamme kindlustada ja

²⁹ Vt Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi raames kindlaks tehtud 2026. aasta parimate tavade kokkuvõte. Bulgaaria lähenemisviisi, mis seisneb kinnipeetud kolmandate riikide kodanike süstemaatilises küsitlemises ning võimalike julgeolekuriskide avastamise eesmärgil nende kohta otsingute tegemises ELi ja rahvusvahelistes andmebaasides, loeti Schengeni hindamise käigus parimaks tavaks.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määruse 2018/1860 (Schengeni infosüsteemi kasutamise kohta ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks) (ELT L 312, 7.12.2018) artikli 3 lõike 1 kohaselt on liikmesriigid kohustatud koostama tagasisaatmisotsuse tegemise järel tagasisaatmist käsitleva hoiatusteate.

³¹ Näiteks: Belgia, Prantsusmaa ja Itaalia.

³² Näiteks: Hispaanias ja Portugalis.

³³ Belgia, Prantsusmaa ja Itaalia.

³⁴ Näiteks: Itaalia, Leedu ja Malta.

³⁵ Näiteks Soome.

³⁶ Eelkõige Kreekas, Hispaanias ja Portugalis.

³⁷ Sealhulgas Prantsusmaal ja Küprosel.

³⁸ Näiteks: Belgias, Bulgaarias, Taanis, Saksamaal, Kreekas, Hispaanias, Islandil, Itaalias, Lätis, Liechtensteinis, Luksemburgis, Ungaris, Maltal, Portugalis, Sloveenias ja Slovakkias.

³⁹ Belgia, Malta ja Portugal.

säilitada,⁴⁰ sealhulgas seoses sunniviisilise tagasisaatmise jälgimise süsteemidega⁴¹ ja tagasisaatmisotsuste edasikaebamise menetlustega⁴².

2026.–2027. aasta Schengeni tsükli peamiseks prioriteediks on jätkuvalt kolmandate riikide kodanike tõhus tagasisaatmine. 2026. aastal algatakse rände- ja varjupaigaleppe alusel uus piiril toimuv tagasisaatmismenetlus. Seetõttu on oluline, et riiklikud süsteemid oleksid täielikult valmis tagama pakti tõhusa ja järjepideva rakendamise. Selle eesmärgi saavutamisel on oluline roll Schengeni hindamise soovitude täielikul ja õigeaegsel rakendamisel.

2.3 Sisejulgeolekualane koostöö

Sisejulgeolekualane koostöö on Schengeni ala jaoks väga oluline, kuna sellega nähakse ette meetmed turvalisuse ja tõhusa õiguskaitse säilitamiseks. Schengeni hindamised näitavad siiski, et mõned probleemid on endiselt lahendamata.

Tõhus ja turvaline teabevahetus

Teabevahetus on Schengeni sisejulgeolekusüsteemi põhiosa. Suurimat edu on täheldatud 19 liikmesriigis, mis on teatanud **teabevahetuse direktiivi**⁴³ täielikust ülevõtmisest, ja 18 liikmesriigis,⁴⁴ mille riiklikud kohtuasjade haldamise süsteemid on koostalitlusvõimelised turvalise teabevahetusvõrguga (SIENA). 2025. aasta Schengeni hindamiste käigus ilmnisid aga lüngad direktiivi ametliku ülevõtmise ja selle kohaldamise tulemuslikkuse vahel. Üheski 2025. aastal hinnatud viiest liikmesriigist⁴⁵ ei ole ühtne kontaktpunkt veel täielikult täitnud direktiivi eesmärgi, mistõttu on piiriülene teabevahetus aeglasem, vähem standarditud ning võib sisaldada kavandatust rohkem vigu.

Schengeni hindamised on näidanud, et SISi funktsioone ei kasutata maksimaalselt ära⁴⁶. Näiteks ei ole endiselt järjepidev biomeetriliste andmete süstemaatiline lisamine SISi hoiatusteadetele, sõrmejäljeotsingute kasutuselevõtt ja kasutamine kõigi asjaomaste asutuste poolt (eelkõige piirikontrolli ajal ja migratsiooniametite poolt)⁴⁷ ning terrorismiga seotud SISi päringutabamuste jagamine Europoliga⁴⁸. Seevastu liikmesriigid, kes on investeerinud automatiseerimisse ning kohtuasjade haldamise süsteemide ja riiklike andmebaaside süsteemsesse lõimimisse, on saavutanud tõendatavalt paremaid tulemusi⁴⁹.

⁴⁰ Näiteks: Kreekas ja Ungaris.

⁴¹ Näiteks: Tšehhis, Saksamaal, Hispaanias, Islandil, Austrias ja Portugalis.

⁴² Austrias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Eestis, Islandil, Itaalias, Kreekas, Lätis, Leedus, Luksemburgis, Maltal, Madalmaades, Norras, Portugalis, Rootsis, Rumeenias, Sloveenias, Slovakkias, Soomes, Tšehhis ja Ungaris.

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. mai 2023. aasta direktiiv (EL) 2023/977, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust, ELT L 134, 22.5.2023. Direktiiviga kehtestatakse pädevate õiguskaitseasutuste vahelise piisava ja kiire teabevahetuse ühtlustatud normid süütegude tõkestamiseks, avastamiseks või uurimiseks. 2026. aasta aprilli seisuga oli üheksateist liikmesriiki teatanud direktiivi täielikust ülevõtmisest ja neli liikmesriiki osalisest ülevõtmisest. Ülejäänud kolmele liikmesriigile (Belgia, Eesti ja Hispaania) esitati põhjendatud arvamused.

⁴⁴ Tšehhi, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Austria, Portugal, Sloveenia, Šveits ja Rootsi.

⁴⁵ Bulgaaria, Austria, Rumeenia, Sloveenia ja Šveits.

⁴⁶ Belgias, Bulgaarias, Kreekas, Madalmaades, Norras, Austrias, Poolas, Portugalis, Sloveenias, Slovakkias, Soomes ja Rootsis.

⁴⁷ Näiteks on ebajärjepidevust täheldatud Tšehhis, Hispaanias, Prantsusmaal, Islandil, Lätis, Leedus, Luksemburgis, Ungaris, Maltal, Poolas, Portugalis, Sloveenias ja Rootsis.

⁴⁸ See on endiselt probleem kõigis liikmesriikides peale Austria.

⁴⁹ Saksamaa ja Austria.

Lisaks esineb **inimressursside** ja **tehnilise suutlikkusega** seotud struktuurseid probleeme. Mitmes liikmesriigis⁵⁰ napib töötajaid kas N.SISi ja/või SIRENE⁵¹ büroodes ning ühtsetes kontaktpunktides, mis mõjutab negatiivselt toimepidevust ja teabevahetuse kvaliteeti.

Õiguskaitsekoostöö

Schengeni hindamised on järjepidevalt näidanud, et piiriülese õiguskaitsekoostöö õiguslikud ja institutsioonilised alused on kogu Schengeni alal üldjoontes paigas, kuid nende operatiivpotentsiaal on alakasutatud. Politseikoostöö keskused on igapäevases koostöös väärtuslikud, kuid nad toimivad endiselt peamiselt teabevahendajatena, mitte tegevuste võimaldajana⁵².

Ühisoperatsioonid annavad vastuolulise pildi. Austria ja Ungari piiriülene koostöö on hea näide sellest, kuidas eri vahendeid⁵³ kombineerides saab luua ühtse sidusa süsteemi. Siiski on ühisoperatsioonid paljudes liikmesriikides jätkuvalt reageeriva iseloomuga ning partnerite algatatud. Jälgimis- ja jälitusoperatsioonide taotlusi esitatakse märkimisväärselt rohkem kui nende alusel operatsioone teostatakse ning ühise operatiivse olukorrateadlikkuse taristu on suures osas olematu.

Tihedas koostöös liikmesriikidega nende ja muude probleemide lahendamiseks moodustas komisjon **piiriülese õiguskaitsealase operatiivkoostöö mitteametliku eksperdirühma**, et jagada parimaid tavasid, teha kindlaks ühised probleemid ja töötada välja praktilised lahendused. Tuginedes eksperdirühma tööle, valmistab komisjon ette uuringu, et teha kindlaks olemasolevad koostöölepingud, mille alusel saab hinnata, kas senine pehme õiguse raamistik piiriüleseks õiguskaitsekoostööks on jätkuvalt asjakohane. See muutub üha olulisemaks, kuna ELi sisejulgeoleku strateegias⁵⁴ esitatud üleskutse luua õiguskaitsealase operatiivkoostöö tulevikku käsitlev kõrgetasemeline tööriühm aitab teha täpselt seda, milleni Schengeni hindamistes on järjepidevalt jõutud: olemasolevad vahendid on üldjoontes usaldusväärsed, kuid vajavad kindlamat õiguslikku alust. Samal ajal annavad tulevased **Europoli volituste** tugevdamise ettepanekud Europolile paremad võimalused liikmesriikidele operatiivtoe pakkumiseks, sealhulgas hõlbustades piiriülest analüüsi, tõhusamat teabevahetust ja meetmete koordineerimist Schengeni ala mõjutavate ohtude vastu.

Nende jõupingutuste taustal kerkib esile vajadus ühise töökultuuri järele, mille aluseks on vastastikune usaldus ja oskuste ühildamine. Komisjon kaalub, kuidas **õiguskaitsealast koolitust** Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Ameti (CEPOL) kaudu kõige paremini toetada. Puuduste kõrvaldamine sellistes erivaldkondades nagu digitaalkriminalistika, seaduslik dekrüpteerimine ja täiustatud andmeanalüüs on eriti oluline, kuna kuritegevuses kasutatakse üha enam ära kujunemisjärgus tehnoloogiaid, sealhulgas tehisintellekti.

Olukord sisepiiridel

⁵⁰ Bulgaaria, Tšehhi, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Island, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Austria, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Soome ja Rootsi.

⁵¹ Lühend SIRENE (*supplementary information request at the national entries*) tähistab täiendava teabe taotlemist riiklikest kannetest. Liikmesriigid, mis kasutavad SISi, peavad looma riikliku SIRENE büroo, mis töötab 24 tundi ööpäevas ja 7 päeva nädalas ning tagab SISi hoiatusteadetega seotud teabe vahetamise ja tegevuse koordineerimise.

⁵² Nõukogu 9. juuni 2022. aasta soovitus (EL) 2022/915 õiguskaitsealase operatiivkoostöö kohta, ELT L 158, 13.6.2022.

⁵³ Kahepoolsed lepingud, ühised koordineerimiskeskused ja EMPACT (kuritegevusega seotud ohte käsitlev valdkondadevaheline Euroopa platvorm).

⁵⁴ Euroopa Komisjon, „Commission presents ProtectEU – Internal Security Strategy“ (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-protecteu-internal-security-strategy-2025-04-01_en).

Schengen aitab märkimisväärselt kaasa **siseturu tõrgeteta toimimisele** ja ELi **majanduslikule heaolule**. Kuna kaubad, töötajad ja teenused ületavad takistamatult sisepiire, saavad piirialad jõudsalt areneda ning väiksem halduskoormus ja mastaabisääst toetavad liikmesriikide majandust. Schengeni mõju hindamiseks on komisjon tellinud uuringu Schengeni eeliste ja sisepiirikontrolli taaskehtestamise kulude kohta. Uuring avaldatakse 2026. aasta teises pooles.

2025. aastal pikendasid kümme Schengeni riiki taaskehtestatud sisepiirikontrolli tähtaega ja säilitasid piirikontrolli,⁵⁵ tuues põhjenduseks rände- ja julgeolekuprobleemid. Nendeks olid muu hulgas jätkuv ebastabiilsus peamistel rändeteedel, rände relvana kasutamine vaenulike riikide poolt ja piiriülese organiseeritud kuritegevuse püsiv surve.

Sisepiirikontrolli taaskehtestamise korral on äärmiselt oluline, et liikmesriigid astuksid samme, et **piirata mis tahes negatiivseid tagajärgi piiriülestele pendelrändajatele ja kogukondadele**. Seepärast olid tähtsad nii Schengeni koordinaatori struktureeritud dialoog asjaomaste liikmesriikidega kui ka muudetud Schengeni piirieskirjade⁵⁶ alusel algatatud konsultatsiooniprotsess, mis andsid konkreetseid tulemusi seoses ooteaegadega sisepiiridel ning parandasid operatiivset koordineerimist ja teabevahetust. Enamikul juhtudel oli sisepiirikontrolli taaskehtestamise puhul tegemist mittesüsteemaatilise pistelise kontrolliga.

Kuigi sisepiirikontroll võib aidata lahendada mõne liikmesriigi rände- ja julgeolekuprobleeme, on olemas **tõhusamad ja tulemuslikumad alternatiivid ja lahendused**. Eelkõige võivad sisepiiridel tehtavale kontrollile väärtuslikku asendust pakkuda operatiivkoostöö, teabevahetus ja kontroll riigi territooriumil, seda esmajoones mittesüsteemaatilise politseikontrolli või mobiilse biomeetrilise tuvastamise ja sõidukite jälgimise tehnoloogia abil⁵⁷. Rumeenia operatiivne lähenemisviis oma sisepiiridel Ungari ja Bulgaariaga on näide, mida teisedki liikmesriigid saaksid järele teha. See hõlmab jälitusteabel põhinevaid ühisoperatsioone, suunatud riskipõhiseid politseikontrolle, ühispatrulle ja täielikult toimivaid politseikoostöö keskusi.

Piirialadel kinni peetud ebaseaduslike rändajate kiiret tagasivõtmist on võimalik korraldada **üleandmismenetluse** abil, mis võeti kasutusele muudetud Schengeni piirieskirjadega. Mitu liikmesriiki⁵⁸ on kokku leppimas selle kohaldamise praktilises korras, samas kui teised tuginevad jätkuvalt kehtivatele kahepoolsetele tagasivõtulepingutele.

Tulevikus tugevdavad riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES) ning rände- ja varjupaigaleppe vahendite eelseisev kohaldamine märkimisväärselt struktureeritud tingimusi sisepiirikontrolli järkjärguliseks kaotamiseks. Mõlemad algatused annavad liikmesriikidele operatiivsed vahendid rände- ja julgeolekusurve haldamiseks oma välispiiridel ning võitluseks ebaseadusliku liikumise vastu Schengeni alal.

⁵⁵ Euroopa Komisjon, „Temporary reintroduction of border control“ (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

⁵⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2024. aasta määrus (EL) 2024/1717, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju, ELT L, 2024/1717, 20.6.2024.

⁵⁷ Komisjoni 23. novembri 2023. aasta soovitus (EL) 2024/268, mis käsitleb liikmesriikidevahelist koostööd seoses tõsiste sisejulgeolekut ja avalikku korda ähvardavate ohtudega sisepiirikontrollita alas, ELT L, 2024/268, 17.1.2024.

⁵⁸ Austrias, Rumeenias ja Sloveenias tehtud Schengeni hindamised kinnitavad, et läbirääkimisi selle rakendamiseks ei ole veel alustatud.

Komisjon peab jätkuvalt oma kohuseks kaitsta kogu Schengeni alal vaba liikumise ja julgeoleku põhimõtteid ning esitab peagi muudetud Schengeni piirieskirjadele tuginevad arvamused.

3. KONSOLIDEERIMISE JA PÜSIVA RAKENDAMISE ALUS: SCHENGENI ALA JUHTIMINE

Schengeni integratsiooni varasemates etappides võis süsteem suures osas toimida tänu väljakujunenud korrale, praktilisele koostööle ja liikmesriikidevahelisele tugevale usaldusele. Selle tulemusena oli Schengeni ala juhtimisel, mis hõlmas kõiki Schengeni ala toimimist võimaldavaid valdkondi, pigem toetav kui keskne roll, kusjuures igapäevane juhtimine tugines rohkem mitteametlikule koordineerimisele kui tugevale ühisele poliitilisele raamistikule.

Nüüd on olukord põhjalikult muutunud. Praegu toimib Schengeni ala palju keerukamas ja nõudlikumas keskkonnas, mida kujundavad geopoliitiline ebastabiilsus, uued julgeolekuohud ja tehnoloogilised probleemid. Sellises olukorras ei saa Schengeni ala mõjus ja sidusus suuremas osas enam mitteametlikele kokkulepetele tugineda. Nagu tunnistati Schengeni deklaratsioonis,⁵⁹ eeldab Schengeni ala tugevdamine praegustes tingimustes struktureeritumat, kollektiivsemat ja poliitilisel tasandil kindlamat juhtimist, mis tagab selguse, koordineerimise ja ühise strateegilise suuna. Tagamaks Schengeni ala tõhusat reageerimist nii praegustele kui ka tulevastele väljakutsetele, tuleb tugevdada eelkõige juhtimist **Schengeni ala riikide tasandil**.

3.1 Schengeni ala juhtimise tugevdamine

2025. aasta Schengeni tulemustabel⁶⁰ annab kirju pildi sellest, kuidas liikmesriigid Schengeni ala toimimisele kaasa aitavad:



Tulemuste koondtabel detsember 2025

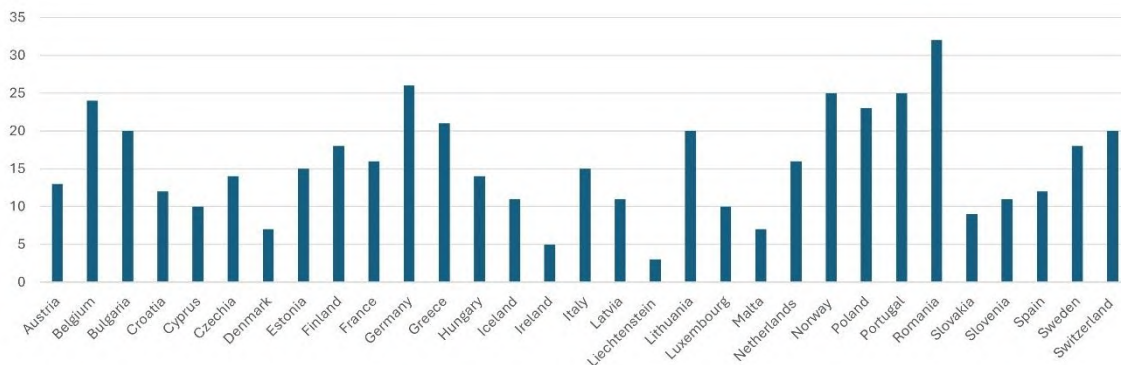
Kuigi paljudes valdkondades on tehtud ilmseid edusamme, püsivad erinevused, mis põhjustavad lünki operatiivtöös ja julgeolekus. Kui kohustusi ei täideta järjepidevalt, võib see õhnestada vastastikust usaldust liikmesriikide vahel ning mõjutada seega Schengeni ala kollektiivset tugevust ja ühtsust⁶¹. Sarnaselt varasematele aastatele oli Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismil 2025. aastal oluline roll parandamist vajavate valdkondade kindlakstegemisel ja liikmesriikide ühise vastutuse kultuuri edendamisel.

⁵⁹ Nõukogu võttis Schengeni deklaratsiooni vastu 12. juunil 2025, kinnitades veel kord liikmesriikide kohustust säilitada Schengeni ala terviklikkus; Euroopa Liidu Nõukogu, Schengeni deklaratsioon, vastu võetud 12. juunil 2025 (<https://www.consilium.europa.eu/media/gjrnbywx/st10068en25.pdf>).

⁶⁰ Schengeni tulemustabelis hinnatakse ja visualiseeritakse seda, kuidas Schengeni liikmesriigid on Schengeni hindamistest tulenevaid soovitusi üldiselt rakendanud. Kooskõlas liikmesriikidega 2023. aasta detsembris kokku lepitud meetodikaga on tulemustabel jagatud kuueks poliitikamõõtmeks, millest igaüks käsitleb Schengeni ala tõhusta toimimise mõnd põhiaspekti. Tuginedes individuaalsetele Schengeni tulemustabelitele, milles antakse liikmesriikidele punkte soovitude rakendamise taseme eest, näitab visualiseering üldist keskmist punktisummat iga mõõtme kohta kogu Schengeni alal.

⁶¹ Hästi toimiva Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi eeltingimus on õigeaegne ja kvaliteetne aruandlus hindamise käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks võetud meetmete kohta.

Mehhanism, millega teeb koostööd rohkem kui 500 eksperti kõigist Schengeni riikidest, võimaldab tõhusalt ja õigeaegselt kindlaks teha puudused ning parimad tavad ja uuenduslikud lahendused. Parimad tavad on koondatud spetsiaalsesse kogumikku,⁶² kust liikmesriigid võivad leida kasulikke lahendusi ja saada inspiratsiooni.



Valitud ekspertide arv liikmesriigi kohta 2026. aastal

2025. aasta hindamistoimingutes,⁶³ sealhulgas suunatud järelevalvetegevuses⁶⁴ ja hiljuti käivitatud Schengeni järelevalvedialoogides⁶⁵ rõhutati, et liikmesriigid peavad tugevdama oma riiklikke Schengeni ala juhtimisraamistikke ning tagama tõhusa koordineerimise, selge strateegilise planeerimise ning riigi prioriteetide, operatiivvajaduste ja ELi rahastamise täieliku kooskõla. Need protsessid on tugevdanud igapäevast Schengeni rakendamist, mida toetab pidev teabevahetus Schengeni koordinaatoriga⁶⁶.

Mõned liikmesriigid on teinud selles valdkonnas märkimisväärseid edusamme: kaksteist liikmesriiki⁶⁷ on määranud riiklikud Schengeni koordinaatorid. Lisaks oli tugevdatud ja tervikliku riikliku Schengeni juhtimismudeli kasutamise tulemusi näha **Rumeenia esimesest korrapärasest Schengeni hindamisest**, mis toimus pärast tema täielikku Schengeni alaga integreerumist. See mudel tagab valmisoleku kõrge taseme, integreerides institutsioonilise korralduse, strateegilise planeerimise, riiklikud kvaliteedikontrolli mehhanismid ning nii poliitilise kui ka operatiivkoordineerimise.

Vaatamata nendele edusammudele on mitmel liikmesriigil endiselt märkimisväärseid probleeme Schengeni ala juhtimise tõhusal rakendamisel. Schengeni juhtimisraamistikud on jätkuvalt killustatud, vastutus on hajutatud mitme asutuse vahel ja puudub selge keskne koordineerimisfunktsioon. See kajastab laiemat mustrit, kus Schengeni rakendamist

⁶² Komisjoni talituste töödokument, *Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi raames kindlaks tehtud 2026. aasta parimate tavade kokkuvõte*.

⁶³ 2025. aastal rakendas komisjon iga-aastast hindamisprogrammi, mille tulemusena koostati Bulgaaria, Austria, Rumeenia, Sloveenia ja Šveitsi kohta Schengeni riigiaruanded, mis peagi vastu võetakse. Euroopa Komisjon, „Schengen evaluation and monitoring“, (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en).

⁶⁴ Kreekas, Prantsusmaal, Itaalias ja Küprosel.

⁶⁵ Nende dialoogide eesmärk on tõhusamalt hinnata ja teha järelevalvet selle üle, kuidas liikmesriikides Schengeni standardeid rakendatakse. Dialoogides keskendutakse kohustuste täitmise toetamisele ja Schengeni ala riikliku juhtimise parandamisele. Riikide koordinaatorite juhitud struktureeritud aruteludes käsitletakse peamiste probleemide lahendamist, õigeaegset aruandlust ja soovitude järelmeetmete võtmist ning tehnilise teabevahetuse hõlbustamist püsivate probleemide lahendamiseks.

⁶⁶ Need jõupingutused on lisaks võimaldanud komisjonil hinnata liikmesriikide edusamme. Pärast liikmesriikide esitatud järelmeetmete aruannete viimast hindamist sulgeb komisjon nende aruannetega Luksemburgi, Portugali ja Rootsi viisapoliitika valdkonna tegevuskavad kooskõlas Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi määruse artikli 21 lõikega 3.

⁶⁷ Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Prantsusmaa, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Austria, Portugal, Rumeenia ja Soome.

hallatakse riikides jätkuvalt eraldiseisvate meetmete kaudu, kus vastutus, koordineerimine ja järelevalve ei ole piisavalt integreeritud.

Schengeni ala tõhus juhtimise aluseks on tugevad riiklikud juhtimisstruktuurid, milles kasutatakse ära Euroopa integreeritud piirihalduse raames juba tehtud jõupingutusi⁶⁸. Kõige paremad riiklikud juhtimismudelid sisaldavad nelja põhielementi. Esiteks on vajalik **koordineeritud lähenemisviis** riiklikule Schengeni ala juhtimisele, mis hõlmab kõigi asjaomaste sidusrühmade kaardistamist ja ühendamist, rollide ja kohustuste selget määratlemist poliitilisel, haldus- ja operatiivtasandil, ametlike koordineerimismehhanismide loomist ning piisava järelevalvevõimekusega riikliku Schengeni koordinaatori määramist. Teiseks on nõutav **terviklik strateegiline raamistik**, et koostada ühtne keskpikk ja pikaajaline visioon Schengeni ala toimimisest, tuginedes olemasolevatele valdkondlikele strateegiatele. Kolmandaks on tegelike tulemuste saavutamiseks vajalik **ühtne nägemus operatiivsetest järelemeetmetest**, mille abil muuta strateegilised eesmärgid konkreetseteks selge ajakava, kindlaksmääratud vastutuse ja asjakohaste ressursidega meetmeteks, mis tagavad struktureeritud rakendamise. Neljandaks peab tugeva riikliku juhtimisega kaasnema **piisav suutlikkus**, mis võimaldab Schengeni kohustuste tulemuslikku rakendamist. Nende elementidega saavad liikmesriigid võtta tõhusa riikliku vastutuse ja tugevdada Schengeni sidusust ELi tasandil.

Kaalul on rohkem kui üksikute riikide huvid, sest Schengeni ala tugevus sõltub kõikide liikmesriikide vastastikusest vastutusest. Hindamiste tegelik väärtus seisneb võimaluses muuta nende järeldused ühisteks tulemusteks Euroopa tasandil. Komisjon jätkab 2026. aastal liikmesriikide toetamist nende jõupingutustes tugevdada Schengeni juhtimist, kasutades selleks Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi, sealhulgas hindamisi Saksamaal, Belgias, Madalmaades ja Liechtensteinis⁶⁹. Liikmesriigid saavad ka suuniseid ja vahendeid oma riiklike juhtimisraamistike tugevdamiseks ning rahalist toetust spetsiaalse piirihalduse ja viisapoliitika rahastu projektikonkursi raames.

3.2 Schengeni rakendamine ELi sihtotstarbelise rahastamise kaudu

Schengeni ala riikliku juhtimise tugevdamine peaks toimuma koos ELi rahaliste vahendite strateegilise kasutamisega. See on eriti oluline järgmise mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 ettevalmistamisel. Kuigi Euroopa Parlament ja nõukogu ei ole selles veel kokkuleppele jõudnud, pööratakse komisjoni ettepanekus, mis käsitleb Schengeni algatuste rahastamist selle finantsraamistiku alusel, suuremat tähelepanu tulemuslikkusele ja ELi rahaliste vahendite strateegilisele kasutamisele. Seda arvesse võttes aitab **ELi rahastus** toetada Schengeni ala riiklikku juhtimist ja meetmeid koordineeritud ja sihipärasel viisil, mis on täielikult kooskõlas Schengeni hindamiste käigus kindlaks määratud strateegiliste prioriteetidega.

Kuna järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistusprotsess käib, on oluline siduda riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade kaudu kokku Schengeni hindamiste käigus kindlaks tehtud struktuurireformid ja 2026.–2027. aasta tsüklilis kehtestatud üldised Schengeni prioriteedid ning ELi rahaliste vahendite kavandamine siseasjade valdkonnas, et muuta ELi eesmärgid osaks riiklikest investeerimis- ja reformikavadest.

⁶⁸ Euroopa integreeritud piirihalduse eesmärk on tagada ELi välispiiride sidus ja koordineeritud haldamine ühisoperatsioonide, jagatud ressurside ja strateegiliste partnerluste kaudu.

⁶⁹ Euroopa Komisjon, „Schengeni hindamine ja järelevalve – ränne ja siseasjad“, (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en).

3.3 Schengeni ala väljakujundamine ja laiendamine

Schengeni ala on kavandatud ühise raamistikuna, kus ühised eeskirjad, normid ja kohustused kehtivad võrdselt kõigis osalevates liikmesriikides.

Küpros aitab üha keerukamas geopoliitilises kontekstis ainulaadsel viisil tugevdada ühist olukorrateadlikkust oma piirkonna riskidest ja võimalustest, jagades kogemusi, mis tugevdavad ühist suutlikkust piiri-, rände- ja julgeolekuküsimustes. Seda arvesse võttes viis komisjon 2025. aasta detsembris läbi Schengeni järelevalveoperatsiooni, et hinnata Küprose valmisolekut ja toetada järgmisi samme Küprose täielikuks ühinemiseks Schengeni alaga. 2025. aastal saavutati märkimisväärset edu, kui Küprose ametiasutused rakendasid olulisi reforme ja meetmeid kooskõlas Schengeni rangeimate nõuetega. **Iirimaa** on jätkanud jõupingutusi, et näidata oma valmisolekut täielikult kohaldada Schengeni raamistiku neid osi, mis on seotud Schengeni ala sisejulgeolekuga.

Samuti on vaja jätkata struktureeritud koostöö süvendamist laienemisprotsessis osalevate partneritega. **ELi kandidaatriigid on ka Schengeni kandidaatriigid**, mistõttu on oluline tagada, et valmisolek Schengeniga liitumiseks integreeritakse süstemaatiliselt ELiga ühinemise protsessi. Esimene samm Schengeni alaga ühinemise suunas on tugeva Schengeni juhtimisraamistiku loomine riigi tasandil. Seepärast on komisjon juba **tõhustanud koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega**. Komisjon korraldas koos Frontexi ja liikmesriikide ekspertidega 2026. aasta veebruaris esimese Schengeni ala juhtimist käsitleva teabeseminari laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Üritus toimus Montenegros ning pakkus praktilisi suuniseid tõhusate riiklike koordineerimisstruktuuride loomiseks. Seminaril leidis kinnitust laienemisprotsessis osalevate riikide suur huvi ning seal rõhutati varajase ja struktureeritud ettevalmistuse lisaväärtust. Samal ajal pööratakse läbirääkimistel suuremat tähelepanu varajastele ettevalmistustele Schengeni alaga liitumiseks, jälgides tähelepanelikult Schengeni tegevuskavade väljatöötamist ja rakendamist laienemisprotsessis osalevates partnerriikides ning pakkudes kandidaatriikidele selles protsessis riigipõhist tehnilist abi.

4 JÄRGMISED SAMMUD

Saavutuste kindlustamine ja allesjäänud puuduste kõrvaldamine tagab, et Schengeni ala on jätkuvalt valvas ja hästi ettevalmistatud, kuna kiiresti muutuvad geopoliitilised tingimused võivad oluliselt mõjutada rände ja julgeoleku dünaamikat. Komisjon kutsub Schengeni nõukogu üles kinnitama need 2026.–2027. aasta Schengeni tsükli prioriteedid oma järgmisel istungil 2026. aasta juunis.

2026.–2027. aasta Schengeni tsükli prioriteetsed rakendusmeetmed

1. Schengeni välismõõtmelise toetamine

ELi tasandil tuleb:

- teha ettepanek **viisaeeskirja läbivaatamiseks** koos sihipäraste meetmetega ELi julgeoleku tugevdamiseks;
- suurendada **ELi ülemaailmset konkurentsivõimet**, täiendades vastastikku kasulikke partnerlusi oluliste riikidega, et talente ligi meelitada.

2. Välispiiride integreeritud haldamise tagamine turvalise Schengeni ala jaoks

Riiklikul tasandil peavad Schengeni riigid:

- edendada menetluste **digitaliseerimist** ja suuremahuliste IT-süsteemide, sealhulgas nende koostalitlusvõime arendamist; jätkama riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi tulemuslikku rakendamist kõigis piiripunktides, sealhulgas võttes nõuetekohaselt kasutusele kõik selle funktsioonid – sellega

lühendatakse menetlusaegu, laiendatakse automatiseeritud lahenduste kasutamist piiridel ning parandatakse registreerimist ja biomeetria kvaliteeti; tagama ETIASe korrektselt ettevalmistatud käivitamise koos piisava testimise ja vajalike ressurssidega;

- jätkama **piirikontrolli kvaliteedi ja tõhususe** parandamist, kasutades täielikult ära olemasolevaid süsteeme ja nende koostalitlust ning arendades edasi riikide piirivalvesuutlikkust, sealhulgas koolitust ja taristuid;
- tagama hea **olukorrataadlikkuse** ning põhjaliku arusaamise ohtudest ja esilekerkivatest probleemidest, konsolideerides tõenduspõhise ja luureandmetest lähtuva poliitikakujundamise;
- tagama **taustakontrolli määruse** tulemusliku rakendamise, eraldades selleks vahendid ja võimekuse, luues muu hulgas sõltumatu järelevalvemehhanismi;
- tugevdama ja edasi arendama **erandolukorra plaanimist**, et suurendada reageerimisvõimet kriisiolukordades ja tagada parem valmisolek, edendades euroopalikumat lähenemisviisi.

3. Tagasisaatmissüsteemi tulemuslikkuse parandamine

Riiklikul tasandil peavad Schengeni riigid:

- tagama **piiril toimuva tagasisaatmismenetluse** tulemusliku rakendamise;
- tugevdama tagasisaatmis- ja taasintegreerimisprotsessi toetamiseks vajalikku **operatiivsuutlikkust ja -vahendeid**, sealhulgas tagama tagasisaatmismenetluste jaoks piisava suutlikkuse, ajakohastama selliseid vahendeid nagu tagasisaatmisjuhtumite haldamise süsteem ning kasutama täielikult ära Schengeni infosüsteemi funktsioone;
- kasutama **Frontexi toetust** ja tegelema aktiivselt lahenduse leidmisega tagasisaatmisspetsialistide lähetamise probleemile.

4. Sisejulgeolekualase koostöö operatiivraamistiku konsolideerimine

ELi tasandil tuleb:

- edendada **piiriülese õiguskaitsealase operatiivkoostöö mitteametliku eksperdirühma** tööd ning käsitleda ühisoperatsioonide, piiriülese jälgimise ja turvalise sidega seotud küsimusi;
- jätkata **Schengeni koordinaatori vahendatud struktureeritud dialoogi** kõigi liikmesriikidega, keda sisepiirikontroll puudutab või mõjutab, eesmärgiga kontroll järk-järgult kaotada.

Riiklikul tasandil peavad Schengeni riigid:

- viima lõpule teabevahetusdirektiivi õigusliku ja operatiivse rakendamise, sealhulgas tagama **ühtsete kontaktpunktide** täieliku toimimise ja edendama **Europoli infosüsteemide, näiteks SIENA süstemaatilist kasutamist**;
- kasutama täielikult ära kõiki Schengeni infosüsteemi **täiustatud funktsioone**;
- tegelema **tööjõu- ja tehnilise võimekuse vajadustega (k.a koolitus ja digitaristu)**, et vastata operatiivvajadustele;
- **kasutama maksimaalselt ära kõiki muudetud Schengeni piirieskirjadega kättesaadavaks tehtud vahendeid**, et kaotada järk-järgult kontroll sisepiiridel;

süvendama piirkondlikku koostööd ja tugevdama ühist operatiivvõimekust, laiendades selleks õiguskaitsekoostöö raamistikku.

5. Schengeni ala juhtimise tugevdamine

ELi tasandil tuleb:

- tagada saavutuste kindlustamine ja käesolevas aruandes kindlaks määratud prioriteetide rakendamine, sealhulgas **süsteematisemate riigipõhiste arutelude** kaudu ning strateegilise rahastamise abil järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames;
- viia lõpule **Küprose** ühinemine Schengeni alaga;
- viia lõpule menetlused, mis on vajalikud **Iirimaa** sisejulgeoleku jaoks oluliste Schengeni eeskirjade täielikuks rakendamiseks;
- jätkata tihedat koostööd **laienemisprotsessis osalevate riikidega**.

Riiklikul tasandil peavad Schengeni riigid:

- **tõhustama riiklike Schengeni ala juhtimise raamistikke**, tuginedes parimatele riiklikele juhtimismudelitele, tehes seda määratud riikliku Schengeni koordinaatori järelevalve all.