



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 3. juuni 2021
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	2. juuni 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2021) 277 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE „Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2021) 277 final.

Lisatud: COM(2021) 277 final



Brüssel, 2.6.2021
COM(2021) 277 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

„Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“

„Peame taastama neli vabadust – täielikult ja kohe kui võimalik. Selleks on oluline, et Schengeni vaba liikumise ala täielikult toimiks. Selleks et paigutada see oma poliitilise tegevuskava esiootsa, teeme koostööd parlamendi ja liikmesriikidega, ning meil on kavas esitada uus strateegia Schengeni tuleviku kohta.“ President von der Leyeni
2020. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus

1. SISSEJUHATUS. SCHENGENI ALA – ELI HINDAMATU SAAVUTUS

ELi sisepiirikontrollita ala (edaspidi „Schengeni ala“) on suurim vaba reisimise ala kogu maailmas. See võimaldab 420 miljoni inimese vaba liikumist ning takistuseta kauba- ja teenustevoogusid. Liikmesriikidevahelise piirikontrolli kaotamisega on Schengeni alast saanud osa euroopalikust eluviisist. See on Euroopa ühendatuse ja Euroopa rahvaste vaheliste sidemete sümbol¹. Ühtlasi aitab Schengeni ala kaasa ühtse turu tõhusale toimimisele ja seeläbi liidu majanduse kasvule.

Schengeni ala on üks suurimatest Euroopa integratsiooni saavutustest ja sellel on Euroopa Liidu rajamises keskne roll². Viimaste aastate arvukad kriisid ja väljakutsed on selle aga korduvalt proovile pannud. 2015. aasta enneolematu pagulaskriis paljastas puudused liidu välispiiride ja rände haldamise valdkonnas, mille tagajärjel kehtestati mitmes liikmesriigis uuesti sisepiirikontroll. Samuti taaskehtestati sisepiirikontroll püsiva terroriohu tõttu, mis järgnes Euroopas toime pandud terroriaktide lainele. See kõik on nõrgestanud vastastikust usaldust, mida on vaja sisepiirikontrollita ala säilimiseks.

Möödunud aasta näitas kujukalt, et kuigi Schengeni ala moodustab vaieldamatult osa Euroopa põhiollemusest, ei saa seda pidada enesestmõistetavaks. COVID-19 pandeemia on toonud kaasa enneolematud probleemid ja pannud Schengeni alale suure lisakoormuse, mille tagajärjel on veel paljud liikmesriigid taaskehtestanud sisepiirikontrolli, mis on mõnel juhul seadnud ohtu ühtse turu nõuetekohase toimimise. Kehtestatud kontrollide mõju on olnud eriti tuntav koordineerimise puudumise tõttu, eelkõige piirialadel. Sisepiirikontrolli taaskehtestamise tulemusena on ühest liikmesriigist teise suunduvatel veokitel tulnud tundide viisi piiril oodata, mis on tekitanud ELi tarneahelates suuri häireid. COVID-19 pandeemia on seega toonud esile Schengeni ala majandusliku külje ja selle olemusliku seose ühtse turuga. Veelgi olulisem on aga see, et piiride sulgemine on tekitanud kodanikele tõeliselt probleeme, eriti piirialadel, kus see on realselt mõjutanud igapäevaelu.

¹ Eurobaromeetri eriuuring nr 474: Schengeni ala, kättesaadav aadressil https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG.

² Liidu kohustus luua oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala on sätestatud aluslepingutes: Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 67.

Olulisi fakte Schengeni ala kohta:

- Schengeni alasse kuulub 26 Euroopa riiki,³ kus elab kokku umbes 420 miljonit inimest⁴.
- Schengeni alal on 42 673 km merepiiri ja 7 721 km maismaapiiri⁵.
- Ligi 1,7 miljonit inimest elab ühes, kuid töötab teises Schengeni ala riigis, ning iga päev ületab Schengeni alal sisepiiri umbes 3,5 miljonit inimest⁶.
- Igal aastal tehakse Schengeni alal ligikaudu 24 miljonit ärireisi⁷.
- Schengeni ala elanikud teevad igal aastal Schengeni alal umbes 1,25 miljardit reisi⁸.
- Ligikaudu 150 miljonit Schengeni ala elanikku ehk 30 % ELi rahvastikust elab piirialadel⁹.
- Piirialad moodustavad 40 % ELi territooriumist¹⁰.

Aja jooksul on tehtud suuri jõupingutusi sisepiirikontrolli mõju leevendamiseks. Seejuures on komisjon esitanud kaks soovitusi,¹¹ milles kutsutakse eelkõige üles tihendama rände- ja julgeolekukontrolli asemel piirialadel politseikontrolle. Viimati on töötatud välja hulk suuniseid ja soovitusi seoses COVID-19 pandeemiaga, sealhulgas roheliste transpordikoridoride süsteemi loomiseks,¹² et piirid jääksid kaubaveokitele avatuks, tagades kodanike ja ettevõtete varustamise kaupade ja teenustega. Komisjon on soovitanud, et loodaks liidu tasandi süsteem tegevuse koordineerimiseks ja et meetmed oleksid proportsionaalsed, et hoida ära liidust ja väljastpoolt seda saabuvald reisijaid käsitlevate lähenemisviiside killustatust.

Ühepoolsete ja koordineerimata meetmete korral tekib oht, et inimesed ei saa kasutada oma õigusi ja Euroopa majanduse taastumine lükkub edasi. Vastavalt komisjoni analüüsile, milles

³ Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Island, Itaalia, Kreeka, Leedu, Liechtenstein, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi ja Ungari. Bulgaarial, Horvaatial, Küprosel ja Rumeenial on õiguslik kohustus tulevikus alaga ühineda. Iirimaa kasutab endiselt loobumisklauslit, kuid osaleb nendes Schengeni *acquis* osades, mis on seotud Schengeni infosüsteemi ning politsei- ja õiguskooostööga.

⁴ „The Schengen area“, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

⁵ Sama.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Sama.

⁸ „The Schengen area“, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

⁹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamine ELi piirialadel“, 20. september 2017, COM(2017) 534 final.

¹⁰ Sama.

¹¹ Komisjoni 12. mai 2017. aasta soovitus (EL) 2017/820 proportsionaalsete politseikontrollide ja politseikoostöö kohta Schengeni alal (ELT L 122, 13.5.2017, lk 79) ning komisjoni 3. oktoobri 2017. aasta soovitus (EL) 2017/1804 Schengeni piirieskirjade nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad piirikontrolli ajutist taaskehtestamist Schengeni ala sisepiiridel (ELT L 259, 7.10.2017, lk 25).

¹² Nt Euroopa suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatahtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta (COM(2020) 1753), suunised töötajate vaba liikumise kohta (COM(2017) 571) ja suunised ELi hädaabi kohta piiriüleste tervishoiuteenuste puhul (C(2020) 2153) ning nõukogu soovitus (EL) 2020/1475, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemia reageerimisel, ja selle muudatus (EL) 2021/119.

käsitletakse otsest majanduslikku kulu, mille tooks kaasa Schengeni alast loobumine,¹³ mõjutaksid piiril tekkivad viivitused märkimisväärselt piiriüleseid teenuseid, transporti, turismi, avalikku haldust ning piiriüleseid töötajaid ja reisijaid. Neile valdkondadele tekkiv otsene kulu ulatuks hinnangute kohaselt 5–18 miljardi euronit aastas. Keskpikal perioodil võiks Schengenist loobumise kaudne kulu osutada hinnangulisest otsesest kulust oluliselt suuremaks, sest loobumine mõjutaks enneolematult ELi-sisest kaubandust, investeerimist ja liikuvust.

Sisepiirikontrollita Schengeni ala taastamine on keskse tähtsusega Euroopa Liidu jaoks tervikuna. Seda on tõdenud nii Euroopa Parlament¹⁴ kui ka Euroopa Ülemkogu,¹⁵ kes on kutsunud üles taastama Schengeni ala tavapärase toimimise.

Käesolevas strateegias on võetud arvesse intensiivseid konsultatsioone, mida komisjon on viimase aasta jooksul pidanud Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega, ning lähtunud 2020. aasta novembris ja 2021. aasta mais korraldatud Schengeni foorumi järeldustest. Strateegia elluviimiseks on vaja tugevamat poliitilist tahet ja dialoogi tihedama koostöö loomiseks.

Vajadus vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala säilitamise tervikstrateegia järele

Schengeni ala on üks selgemaid tõendeid liikmesriikide ja kodanike liidu pidevast tihenemisest. Algul oli tegu valitsustevahelise projektiga, milles osales 1985. aastal kõigest viis liikmesriiki. Raskustest hoolimata on ala aina kasvanud ja süvenenud, ühendades praegu 26 riiki. See moodustab lahutamatu osa ELi õigusraamistikust, mis kõigil uutel liikmesriikidel tuleb üle võtta. Tulevikus peab Schengeni ala iseloomustama jätkuv pühendumus selle olulise vabaduse ja majanduskasvu tõukejõu säilitamisele ja tugevdamisele. Lähitulevikus peab samuti jätkuma ala laienemine nende ELi riikideni, kus kehtib veel sisepiirikontroll.

Schengeni ala eeliste säilimiseks on vaja liidu tasandi ühiseid meetmeid ja kõigi liikmesriikide pidevaid jõupingutusi. Eelkõige on selleks vaja pühendumust ja vastastikust usaldust. Selleks et sisepiirikontrollita ala paremini kaitsta, on viimase 36 aasta jooksul järkjärgult töötatud välja täieulatuslik Schengeni õigusraamistik ja ühised operatiivvahendid. Üldiselt seisab Schengeni ala kindlatel alustel ja liikmesriigid järgivad põhisätteid, millele

¹³ Olukord, kus piirikontroll taaskehtestatakse pikaks ajaks. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule „Tegevuskava „Tagasi Schengeni juurde““, 4. märts 2016, COM(2016) 120 final.

¹⁴ Vt nt Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2021. aasta resolutsioon olukorra kohta Schengeni alal pärast COVID-19 puhangut, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_ET.html; Euroopa Parlamendi 20. jaanuari 2021. aasta resolutsioon liidu õiguse kohaldamise järelevalve kohta 2017., 2018. ja 2019. aastal, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_ET.html; 17. detsembri 2020. aasta raport ELi õiguse kohaldamise järelevalve kohta 2017., 2018. ja 2019. aastal (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_ET.html.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

toetub ala sujuv toimimine, alates välispiiride tõhusast haldamisest ning ühisest viisa- ja tagasisaatmispoliitikast kuni politseikoostöö ning Schengeni infosüsteemi ja andmekaitsealuste¹⁶. Euroopa on üks peamisi reisisihtkohti kogu maailmas ja ainuüksi 2019. aastal anti välja üle 17 miljoni Schengeni viisa. Asjaolu, et liidu süsteemid saavad sellistes tingimustes raskusteta hakkama, osutab nende laitmatule tööle.

Ükski süsteem ei pea aga ajale vastu, kui seda ei uuendata. Selleks et praeguste ja tulevaste olude ja probleemidega toime tulla, tuleb Schengeni õigusraamistikku pidevalt parandada ja tugevdada. Schengeni ala toetub kolmele põhisambale: 1) **tõhus välispiiride haldamine**, 2) **sisepiirikontrolli puudumist kompenseerivad meetmed** (ühine viisa- ja tagasisaatmispoliitika, asjaomased politseikoostöö vahendid ning mitmesugused IT-süsteemid ja nendega seotud andmekaitsealused) ja 3) **usaldusväärne juhtimine**, sealhulgas tõhus hindamis- ja järelevalvemehhanism ning suurendatud valmisolek. **Schengeni ala terviklikkuse kaitsmiseks ja selle toimimise täiendavaks parandamiseks tuleb võtta meetmeid kõigis kolmes valdkonnas.** Lisaks nõuab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala säilitamine tulemuslikke meetmeid nii julgeoleku-, politsei- ja õiguskooostöö kui ka rände alal. Kuigi need valdkonnad ei kuulu ametlikult Schengeni *acquis*'sse, on need samuti olulised, et edendada liidus vastastikust usaldust ja kaitsta põhivabaduste tulemuslikku kasutamist.

Strateegias antakse ülevaade nimetatud põhisammaste ning muude vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala toetavate põhimeetmete elluviimisel tehtud edusammudest ning tehakse ettepanekuid edasisteks meetmeteks, et muuta sisepiirikontrollita ala täielikult toimivaks ja vastupidavamaks.

2. LIIDU VÄLISPIIRIDE TÄNAPÄEVANE JA TULEMUSLIK HALDAMINE

Schengeni ala põhiidee on sisepiirikontrolli puudumine. Kuna igapähe, kes on ületanud õhu, maa või mere kaudu välispiiri, on võimalik reisida vabalt edasi teistesse liikmesriikidesse või liikmesriikide vahel, eeldab Schengeni ala suurt usaldust välispiiride usaldusväärse haldamise vastu. Seepärast tuli Schengeni ala loomiseks töötada välja laiaulatuslikud liidu eeskirjad, mis tagaksid sisepiirikontrolli kaotamise kompenseerimiseks nii kõigi liikmesriikide ja Schengeni alaga ühinenud riikide kui ka ELi jagatud vastutuse raames ühiste välispiiride ühise ja väga tõhusa haldamise.

Seda täiendas tihe koostöö partnerriikidega Lääne-Balkanil ja ELi laiemas naabruses, mis parandas liikmesriikide ning justiits- ja siseasjade valdkonna asutuste vahelist teabevahetust ning politsei- ja õiguskooostööd. Edaspidi tuleb meil jätkuvalt suurendada usaldust liidu välispiiride usaldusväärse haldamise vastu.

¹⁶ Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22. Esimene mitmeaastane hindamisprogramm (2015–2019), COM(2020) 779 final.

See nõuab integreeritud ja strateegilist lähenemist välispiiride haldamisele, süstemaatilist patrull- ja vaatlustegevust piiridel, tänapäevaseid ja omavahel ühendatud IT-süsteeme, rohkem digimenetlusi ja jätkuvat koostööd kolmandate riikidega.

Integreeritud lähenemine välispiiri haldamisele

Selleks et saavutada avatud, kuid hästi kontrollitud ja turvaliste piiride loomise eesmärk, on vaja tõhusat ja koordineeritud välispiiride haldamist, mis on tähtis liikmesriikide vahelise usalduse tagamiseks. Uue ühise suutlikkuse, IT-süsteemide ja tänapäevase tehnoloogia täielik mõju saab avalduda ainult juhul, kui on olemas üldine strateegiline lähenemine välispiiride haldamisele ning kõik piirihalduse, julgeoleku ja rände aspektid on täielikult integreeritud ja ellu viidud. Liit ja liikmesriigid peavad tegema ühiselt tööd, et saavutada tegelikkuses täielikult tõhus Euroopa integreeritud piirihaldus, mis ühendab kõik asjaomased Euroopa ja liikmesriikide tasandi osalejad. Eesmärk on näha ette nii strateegiline raamistik kui ka tegevuslikud komponendid, mida on vaja meie poliitika paremaks ühendamiseks ning piirikaitse, julgeoleku, tagasisaatmise ja rände vaheliste lünkade kõrvaldamiseks, tagades samal ajal põhiõiguste kaitse¹⁷.

Selleks algatab komisjon varsti Euroopa Parlamendi ja nõukoguga arutelu **Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastase strateegilise poliitika** üle¹⁸. Seda protsessi viiakse ellu ka Frontexi haldusnõukogu vastu võetud tehnilise ja tegevusstrateegia ning liikmesriikide riiklike strateegiate kaudu.

Süstemaatiline patrull- ja vaatlustegevus välispiiridel

Selleks et saavutada täielikult Schengeni ala toimimiseks hädavajalikud eesmärgid ning võtta arvesse hiljutisi probleeme ja uue tehnoloogia arengu pakutavaid võimalusi, on Euroopa Liit teinud viimastel aastatel pöördelisi otsuseid välispiiride tugevdamiseks, et muuta liidu välispiirihaldus üheks kõige tulemuslikuks kogu maailmas. Frontexi volituste laiendamine 2019. aastal ning **Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse** loomine on reaalsed näited Euroopa integratsioonist välispiirihalduse valdkonnas. Esimest korda on liidul oma vormirõivastuses teenistus, mis toetab ELi ühist välispiiride haldamist ja tõhusat tagasisaatmispoliitikat. Alaline korpus koosneb 10 000 Frontexi ja liikmesriikide ametnikust, kes on igal ajal valmis toetama ühiste välispiiride haldamisel raskustesse sattunud liikmesriike ja korraldama tõhusamaid tagasisaatmisi.

Komisjon on pühendunud Frontexi uute volituste täielikule ja õigeaegsele rakendamisele ning tunneb heameelt selle üle, et esimesed alalise korpuse meeskonnad on juba lähetamiseks

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2019. aasta määrus (EL) 2019/1896, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624 (edaspidi „Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrus“, ELT L 295, 14.11.2019, lk 1).

¹⁸ Määruse (EL) 2019/1896 artikkel 8. Euroopa integreeritud piirihalduse tõhus rakendamine Euroopa piiri- ja rannikuvalve poolt peaks olema tagatud mitmeaastase strateegilise poliitikatsükli kaudu.

valmis ja et korpus peaks olema täielikult tegevusvalmis 2027. aasta lõpuks. Komisjon teeb Frontexiga koostööd järelevalve jätkamiseks ja tagab koos liikmesriikidega tegevuskava elluviimise, mis on ametisiseselt kokku lepitud, et rakendada 2019. aastal vastu võetud Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrust.

Vastavalt Schengeni piirieskirjadele tuleb alates 2017. aastast¹⁹ kõiki isikud, sõltumata nende kodakondsusest, **Schengeni alasse sisenemisel ja sealt väljumisel asjaomastes andmebaasides süstemaatiliselt kontrollida**, et veenduda, et nad ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ega sisejulgeolekule. On tehtud kindlaks, et nende eeskirjade rakendamisel esineb mitu probleemi, mis tuleb lahendada. Eeskirjadega on ette nähtud erandjuhud, mil isik on teatavatel tingimustel süstemaatilisest kontrollist vabastatud, kuid nende erandite ebajärjekindel rakendamine võib kahjustada eeskirjade tulemuslikkust. Kõige rangemate julgeolekunõuete täitmiseks on tähtis, et liikmesriigid kontrolliks välispiiril kõiki reisijaid süstemaatiliselt asjaomastes andmebaasides ja kohaldaksid erandeid ühetaoliselt. Lisaks tuleb parandada esimese astme piirikontrolli töötajate tutvumist terrorismi ja raske kuritegevuse vastast võitlust käsitlevate Interpoli hoiatusteadete ja märgukirjadega. Selleks et toetada nimetatud kahe eesmärgi saavutamist, valmistab komisjon koos liikmesriikidega 2021. aasta lõpuks ette suunised, millega tagatakse eeskirjade ühetaoline kohaldamine ja mis tahes erandite piiratud kasutamine.

Komisjon on ka esitanud lisameetmed välispiirihalduse tugevdamiseks, tehes näiteks 2020. aasta septembris ettepaneku ebaseaduslikult liitu sisenevate kolmandate riikide kodanike suhtes välispiiril tehtava **taustakontrolli** kohta²⁰. Kui eeskirjad vastu võetakse, hakatakse neid kohaldama kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ületavad välispiiri ilma loata. Nendest eeskirjadest saab üldiste varjupaiga- ja tagasisaatmissüsteemide esimene etapp ning need aitavad määrata kiiremini kindlaks isiku staatuse ja tema olukorras kohaldatava menetluse liigi. Sisenemiseelne taustakontroll tugevdab veelgi liidu välispiirihaldust, pidades samal ajal täielikult kinni kõigist põhiõigustega seotud kohustustest. Seepärast kutsub komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles läbirääkimistega edasi liikuma, et määrus kiiresti vastu võtta.

Tiiptasemel piirihalduse lahutamatu osa on **põhiõiguste, sealhulgas laste õiguste täielik austamine** kõigi osalejate poolt kõigil piiridel. Võttes arvesse Frontexi suuremat rolli, tugevdatakse määrusega ka märkimisväärselt ameti põhiõiguste raamistikku. Hiljuti on nimetatud ametisse **Frontexi põhiõiguste ametnik**, kelle tööd toetavad 40 kohapeal tegutsevat täiesti sõltumatut põhiõiguste järelevalvajat. Põhiõigustel on ka keskne koht Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastases strateegilises poliitikatsükli. Lisaks on oodata, et Frontex esitab põhiõiguste ametiga koostöös ja viimase tööle tuginedes **täiendavad**

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 (edaspidi „Schengeni piirieskirju“) seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel (ELT L 74, 18.3.2017, lk 1).

²⁰ Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse kolmandate riikide kodanike taustakontroll välispiiridel, 23. september 2020, COM(2020) 612.

suunised piirkontrolli tegemiseks ning piiril toimuvaks patrull- ja vaatlustegevuseks, eriti merel.

Eeldatakse, et põhiõiguste kaitse tugevdamiseks ja nende mis tahes rikkumise tulemuslikuks uurimiseks kehtestavad kõik liikmesriigid riikliku järelevalvemehhanismi, võttes aluseks komisjoni ettepaneku ebaseaduslikult liitu sisenevate kolmandate riikide kodanike suhtes välispiiril tehtava taustakontrolli kohta. Põhiõiguste amet valmistab ette **järelevalvemehhanismi suunised** ja abistab taotluse korral liikmesriike nende riiklike järelevalvemehhanismide väljatöötamisel.

Tehnoloogiliselt maailma ühe kõige arenenuma piirihaldussüsteemi rakendamine

Liit vajab nii Schengeni ala välispiiril kui ka selle sees sisejulgeoleku, rände ja tervishoiu eesmärgil infosüsteeme ning on teinud selles vallas tohutuid edusamme. Kui algul oli tegu üheainsa, Schengeni infosüsteemiga, siis praeguseks on liit loonud ühise Euroopa IT-arhitektuuri, mis koosneb uutest omavahel ühendatud piirihaldus-, rände- ja õiguskaitse-süsteemidest. 2021. aasta on nende uute infosüsteemide ja kogu IT-arhitektuuri väljatöötamise seisukohast otsustava tähtsusega.

2021. aasta märtsis algas riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES)²¹ katsetamine, mis kestab aasta lõpuni. Eesmärk on muuta süsteem alates 2022. aasta teisest kvartalist täiesti toimivaks. 2022. aasta lõpus hakkab tööle Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)²². Vastavalt 2021. aasta lõpus ja 2023. aasta lõpus peaks viidama lõpule ka läbivaadatud Schengeni infosüsteemi (SIS)²³ ja läbivaadatud viisainfosüsteemi rakendamine. 2023. aasta lõpuks peaks uus IT-arhitektuur olema täielikult koostalitlusvõimeline. Koostalitlusvõime võimaldab ühendada kõik Euroopa piiri-, rände-, julgeoleku- ja õigussüsteemid ning tagada nende omavahelise suhtluse, et ükski kontroll ei jääks ühendamata teabe tõttu tähelepanuta ning et liikmesriikide ametiasutustel oleks nende vajadustele vastav täielik, usaldusväärne ja täpne teave, pidades samal ajal täielikult kinni andmekaitse-õuetest. Samuti toetaks see oluliselt heauskset reisimist.

Kõigi uute ja ajakohastatud IT-süsteemide täielik rakendamine ja nende koostalitlusvõime tagamine ettenähtud tähtajaks ei ole sugugi kerge ülesanne. Liikmesriigid, komisjon ja eu-LISA on näidanud täielikku pühendumust selle eesmärgi saavutamisele. Ühtlasi on komisjon

²¹ Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES) on automaatne IT-süsteem nii lühiajalise viisaga kui ka viisanõudest vabastatud kolmandate riikide reisijate registreerimiseks iga kord, kui nad ületavad ELi välispiiri. Vt https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² ETIAS on suurel määral automaatne IT-süsteem, mille eesmärk on teha kindlaks Schengeni alale reisivate viisandudest vabastatud reisijaga seotud julgeoleku-, ebaseadusliku rände või suur epideemiaoht, hõlbustades samal ajal piiriületust suure enamiku reisijate jaoks, kellega sellist ohtu ei kaasne. Vt https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ Schengeni infosüsteem (SIS) on kõige laialdasemalt kasutatav ja suurim julgeoleku- ja piirihaldusteabe jagamise süsteem Euroopas. Vt https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

koos eu-LISAgaga pakkunud liikmesriikidele operatiivtuge ja teeb seda ka edaspidi. Tulemustabeli süsteemiga jälgitakse tähelepanelikult edusamme ja loodud on vahendid, mis tagavad kiire reageerimise mis tahes esilekerkivatele probleemidele. IT-süsteemid saavad käivituda ainult juhul, kui kõik liikmesriigid ja Schengeni alaga ühinenud riigid on selleks korraga valmis. Mis tahes viivitus kasvõi ühes riigis takistaks süsteemide käivitamist ka kogu ülejäänud Schengeni alal. Kuna süsteemid sõltuvad üksteisest, võiksid viivitused ühe süsteemi rakendamises lisaks põhjustada kogu IT-arhitektuuri ajakavast maha jäämise. Vastutame ühiselt selle ulatusliku projekti õigeaegse lõpuleviimise eest, et meil oleksid täielikult toimivad vahendid ootamatutele ja pidevalt muutuvatele probleemidele reageerimiseks.

IT-arhitektuurile tuleks anda võimalikult kiiresti lõplik kuju, eelkõige läbivaadatud Eurodac-süsteemi lisamise teel. Uue rände- ja varjupaigaleppe raames tegi komisjoni 2020. aasta septembris ettepaneku ajakohastada **Eurodac-süsteemi**,²⁴ mis aitab muu hulgas jälgida loata liikumist, võidelda ebaseadusliku rändega ja parandada tagasisaatmist. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles läbirääkimistega edasi liikuma, et ettepanek võimalikult kiiresti vastu võtta.

Välispiiril tehtavate menetluste digitaliseerimise suunas

Kui pärast COVID-19 pandeemiat taastub kogu maailmas reisimine, on oodata reisijatevoogude olulist suurenemist. See annab juba enne pandeemiat alanud digitaliseerimisele uue tõuke ja nõuab innovatiivseid lahendusi, et hõlbustada ja kiirendada rahvusvaheliste reisijate sisenemispunktides piirikontrolli. Digidokumendid on nii tõhusamad kui ka turvalisemad. 2021. aasta lõpuks esitab komisjon **määruse ettepaneku viisamenetluse digitaliseerimise kohta**, et muuta Schengeni viisamenetlus täiesti digitaalseks. 2023. aastal kavatses komisjon pärast põhjalikku hindamist ja vajalikke konsultatsioone esitada järgmise sammuna **määruse ettepaneku reisidokumentide digitaliseerimise ja reisimise lihtsustamise kohta**.

Koostöö kolmandate riikidega

Liidu välispiiri kaitsmine nõuab ka tihedat koostööd ja partnerlust naaber- ja partnerriikidega. See koostöö kuulub olemuslikult ELi integreeritud piirihalduse juurde. Uuele rände- ja varjupaigaleppele vastavad tugevad, laiaulatuslikud, vastastikku kasulikud ja vajadustele kohandatud partnerlussuhted aitavad paremini hallata rännet ja tugevdada piirihaldusalast koostööd. Nagu rõhutatud ühisteatises „Uuendatud partnerlus lõunapoolsete naaberriikidega“,²⁵ on oluline tagada kindel vastastikune pühendumus, eelkõige **kolmandate riikide piirihaldussuutlikkuse parandamisele ja jõupingutuste suurendamisele, et astuda vastu rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega tegelevatele**

²⁴ Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse biomeetriliste andmete võrdlemise Eurodac-süsteem, COM(2020) 614 final.

²⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Uuendatud partnerlus lõunapoolsete naaberriikidega: Vahemere piirkonna uus tegevuskava“, 9. veebruar 2021, JOIN(2021) 2 final.

kuritegelikele võrgustikele. Seda prioriteeti toetatakse veelgi peagi vastu võetava ELi tegevuskavaga rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2021–2025).

Uues rände- ja varjupaigaleppes on sätestatud, et EL peaks kasutama kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid uutele partneritele operatiivtoe pakkumiseks, sealhulgas ELi ametite palju ulatuslikuma kaasamise kaudu. Euroopa Liidul on ka kohustus toetada ja edendada kolmandates riikides rangeid piirikaitse- ja põhiõiguste alaseid nõudeid. ELi ametid peaksid samuti tegema partnerriikidega intensiivsemat koostööd. Frontexil on tänu laiendatud volitustele võimalik pakkuda kolmandatele riikidele operatiiv- ja tehnilist tuge ning teha nendega koostööd. Koostöö Lääne-Balkaniga (muu hulgas Lääne-Balkani partneritega sõlmitud ELi staatust käsitlevate kokkulepete kaudu²⁶) võimaldab Frontexi piirivalveametnikel teha partnerriigi territooriumil koostööd riiklike piirivalveametnikega. Frontex saab nüüd ka anda partneritele praktilist toetust, et suurendada piiride haldamise võimekust, ning teha nendega koostööd, et optimeerida vabatahtlikku tagasipöördumist. Komisjon toetab ka liikmesriikide ja naabruses asuvate partnerriikide teabevahetust ning esitab selleks **liikmesriikidele soovitusel olulistel olukordadel käsitleva teabevahetuse näidissätete kohta**, mida kasutada kolmandate riikidega sõlmitavates kahe- ja mitmepoolsetes lepingutes. Ühtlasi koostab ta uue **staatust käsitleva näidiskokkuleppe**, mille alusel Frontex saab teha kolmandates riikides ühisoperatsioone, ja **näidistöökorra**, millega ühtlustatakse nende riikidega tehtavat praktilist koostööd. See aitab tagada ELi välispartneritega tehtava koostöö ühtsuse.

Põhimeetmed välispiirihalduse parandamiseks

Komisjon esitab:

- poliitikadokumendi (2021. aasta IV kvartalis), millele järgneb teatis Euroopa integreeritud piirihalduse mitmeaastase strateegia poliitika kehtestamise kohta (2022. aastal);
- määruse ettepaneku viisamenetluse digitaliseerimise kohta (2021. aasta IV kvartalis);
- määruse ettepaneku reisidokumentide digitaliseerimise ja reisimise lihtsustamise kohta (2023. aastal);
- aruande andmebaasides süstemaatiliste kontrollide tegemise kohta (2021. aasta IV kvartalis);
- suunised Schengeni alasse sisenemisel ja sealt väljumisel asjaomastes andmebaasides tehtavate süstemaatiliste kontrollide kohta (2021. aasta IV kvartalis);
- ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2021–2025) (2021. aasta III kvartalis);

²⁶ 1. mail 2019 jõustus Albaaniaga sõlmitud staatust käsitlev kokkuleppe ja alates 22. maist 2019 on sinna lähetatud Frontexi meeskondi. 1. juulil 2020 jõustus 2019. aasta oktoobris Montenegroga sõlmitud kokkulepe. 15. juulil 2020 algas ühisoperatsioon. 2019. aasta novembris kirjutati alla kokkuleppele Serbiaga. Kokkulepe ratifitseeriti riigi parlamendi 25. veebruari 2021. aasta erakorralisel istungil. Euroopa Parlament ja nõukogu kiitsid kokkuleppe heaks vastavalt 11. ja 25. mail 2020. 16. juunil 2021 peaksid algama operatsioonid. Kaks aastat tagasi, 2019. aasta jaanuaris parafeeriti staatust käsitlev kokkulepe, mis võimaldaks lähetada Euroopa piirivalvemeeskonnad Horvaatia ning Bosnia ja Hertsegoviina piirile. Bosnia ja Hertsegoviina ei ole veel kokkuleppele alla kirjutanud. Samuti ei ole veel kirjutatud alla kokkuleppele Põhja-Makedooniaga.

- soovituse liikmesriikidele situatsiooniteadlikkust käsitleva teabevahetuse näidissätete kohta, mida kasutada kolmandate riikidega sõlmitavates kahe- ja mitmepoolsetes lepingutes (2021. aasta III kvartalis);
- kolmandate riikide puhul kasutatava staatust käsitleva näidiskokkuleppe ja näidistöökorra (2021. aasta III kvartalis).

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet peaks:

- võtma vastu integreeritud piirihalduse tehnilise ja tegevusstrateegia;
- võtma ka edaspidi kõik vajalikud meetmed, et luua 2027. aastaks Euroopa piiri- ja rannikuvalve alaline korpus;
- töötama välja täiendavad suunised piirikontrolli tegemiseks ning piiril toimuvaks patrull- ja vaatlustegevuseks.

Liikmesriigid peaksid:

- võtma ka edaspidi kõik vajalikud meetmed, et pidada kinni uue IT-arhitektuuri rakendamiseks ettenähtud tähtaegadest, tehes seejuures tihedalt koostööd komisjoni ja eu-LISAga.

Euroopa Parlamenti ja nõukogu kutsutakse üles läbirääkimistega edasi liikuma, et võtta kiiresti vastu:

- sisenemiseelse taustakontrolli määruse ettepanek;
- Eurodaci määruse ettepanek.

3. SCHENGENI ALA SISEMISE TUGEVDAMISE MEETMED NING VABADUSEL, TURVALISUSEL JA ÕIGUSEL RAJANEVA ALA TÄIENDAVALD MEETMED

Schengeni ala toetub tugevale õigusraamistikule, mille moodustavad meetmed, millega toetatakse kriminaalasjades politsei- ja õigusasutuste vahel toimuvat operatiivkoostööd ja teabevahetust, ning viisa- ja tagasisaatmispoliitika valdkonna meetmed, mis on töötatud välja sisepiirikontrolli puudumise kompenseerimiseks. Kõik need meetmed, mida kutsutakse Schengeni *acquis*'ks, aitavad säilitada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala,²⁷ edendades liikmesriikide vahel vastastikust usaldust ja kaitstes Euroopa Liidus põhiõiguste tulemuslikku kasutamist.

Sisepiirikontrollita alas peavad liikmesriigid tegema väga tihedalt koostööd mitte ainult Schengeni alaga seotud meetmete, vaid ka muude täiendavate meetmete raames, mida võetakse julgeoleku, politsei- ja õiguskoostöö ning rände- ja varjupaiga valdkonnas. Lisaks aitavad Schengeni ala julgeolekule kaasa liidu tollieeskirjad, sest nende alusel välispiiril kohaldatav turvariskide hindamine ja kontrollikord on kaupade vaba liikumise aluseks.

Julgeolekuohtude, sealhulgas raske ja organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi ennetamine ja nendega võitlemine

²⁷ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 67.

Viimastel aastatel on liidu tasandil kehtestatud palju konkreetseid meetmeid, et jätkata tulemuslikku võitlust raske ja organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, tugevdades Schengeni alal julgeolekut, kuid tagades ja säilitades samal ajal võimaluse liikuda vabalt ilma piirikontrollita. Komisjon teeb Euroopa Parlamendi, nõukogu, liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega tööd selle nimel, et viia täielikult ellu meetmed, mis on sätestatud 2020. aasta juulis **ELi julgeolekuliidu strateegia (2020–2025)** raames esitatud peamistes strateegilistes julgeolekualgatustes²⁸. Strateegias keskendutakse prioriteetsetele valdkondadele, et edendada veelgi kõigi Euroopa elanike julgeolekut, eelkõige kaitstes neid terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse eest. Need algatused on järgmised:

- **ELi terrorismivastase võitluse tegevuskava**,²⁹ milles osutatakse mitmesugustele liidu julgeolekut ähvardavatele ohtudele ning esitatakse meetmed nende kõrvaldamiseks, pidades eelkõige silmas tagasipöörduvatest terroristist välisvõitlejatest lähtuvat ohtu;
- **ELi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia**,³⁰ milles esitatakse hulk meetmeid, et edendada õiguskaitse- ja õigusala koostööd ning võidelda organiseeritud kuritegevuse struktuuride ja kaalukate või sagenevate kuritegude, sealhulgas uimastite ja tulirelvade salakaubaveo, keskkonnakuritegude ja võltsimisega;
- **Inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia**,³¹ milles keskendutakse selliste kuritegude ennetamisele, nende toimepanijate vastutusele võtmisele ja ohvrite võimestamisele.

Kõik nende strateegiate raames ette nähtud meetmed aitavad oluliselt kaasa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele. Neil on keskne koht Schengeni ala julgeoleku parandamises. Selleks et ennetada julgeolekuohtusid ja nendega võidelda ning seeläbi tugevdada liikmesriikide vahelist usaldust, on oluline need meetmed tulemuslikult rakendada. Samuti on tähtis, et nende meetmete rakendamisel ja kohaldamisel peetaks täielikult kinni põhiõigustest, sealhulgas lapse õigustest ja asjaomastest andmekaitseõuetest.

Lisaks sõltub ELi julgeolekuliidu strateegia peamiste prioriteetide tulemuslik saavutamine jätkuvast tihedast koostööst Lääne-Balkani ja liidu laiema naabrusega.

Politsei- ja õiguskooostöö tihendamise

Sisepiirikontrollita alal peaks politseiametnikel ühes liikmesriigis olema juurdepääs samale teabele, mis on kättesaadav nende kolleegidele teises liikmesriigis. See, et politseiametnikud teevad kogu Euroopas tõhusat koostööd, peaks olema tavapärane olukord. Seetõttu on **politseikoostöö** turvalisusmeetmete oluline osa sisepiirikontrollita alal, kus ollakse üksteisest vastastikku sõltuvad. Politseikoostöö on nii liikmesriigiti kui ka rahvusvahelisel tasandil endiselt siiski väga erinev. Seetõttu on kurjategijatel ja kuritegelikel rühmitustel endiselt

²⁸ Komisjoni teatis ELi julgeolekuliidu strateegia kohta, 24. juuli 2020, COM(2020) 605 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM(2021) 170 final.

³¹ COM(2021) 171 final.

võimalik tegutseda mitmes liikmesriigis ja kasutada ära riikide erinevaid õiguspädevussüsteeme³².

Et Euroopa Liit tervikuna saaks raske ja organiseeritud kuritegevuse vastu tõhusalt võidelda, peame hakkama loobuma peamiselt pehme õiguse vahenditel põhinevast õiguskaitsealasest koostööst ja hakkama selle asemel kasutama siduvaid süstemaatilisi partnerlusi. Parem politseikoostöö võib ka anda liikmesriikidele rohkem alternatiive sisepiirikontrolli tegemisele. Seega esitab komisjon käesoleva aasta lõpus seadusandliku ettepaneku **ELi politseikoostöö seadustiku** kohta. Koostatav seadustik loob sidusa ELi õigusraamistiku, et tagada õiguskaitseasutustele samaväärne juurdepääs teiste liikmesriikide valduses olevale teabele, kui nad vajavad seda kuritegevuse ja terrorismi vastu võitlemiseks.

ELi politseikoostöö seadustikus kehtestatakse **teabevahetuse** tõhustamiseks ametlikult liikmesriikide vaheline, eelkõige uurimistes kasutatav teabevahetuse kord ja selgitatakse seda. See puudutab ka ühtse kontaktpunkti rolli sellises teabevahetuses ning Europoli teabevahetuskanali täiel määral kasutamist³³. Seadustikku täiendatakse ettepanekuga tugevdada **Prümi lepingut** käsitlevate nõukogu otsuste³⁴ kohast oluliste andmekategooriate automatiseeritud andmevahetust. Uus õigusraamistik teeb DNA ja sõrmejälgede ning sõidukite registreerimisandmete vahetamise liikmesriikide vahel tõhusamaks ja kiiremaks, võimaldades riiklikel ametiasutustel välja selgitada, kas andmed on kättesaadavad teistes liikmesriikides, ning saada andmetele kiire juurdepääsu. Komisjon hindab ka vajadust lisada sellele teabevahetusele uusi andmekategooriaid, nagu fotod, juhiloa, politseidokumendid ja ballistika.

Seoses **kogu ELi hõlmava operatiivkoostööga** käsitletakse ELi politseikoostöö seadustikus vajadust ühiste normide järele, mis võimaldaksid politseiametnikel teha naaberriikide kolleegidega tõhusat koostööd. Tuginedes liikmesriikidevahelise kahe- või mitmepoolse koostöö headele tavadele, peaks politseiametnikel olema võimalik korraldada piirialadel ühisoperatsioone ja -patrulle. Kuna kurjategijad ja terroristid tegutsevad mitmes liikmesriigis, peaks politseiasutustel olema võimalik neid jälgida ja vajaduse korral vahistada ka juhul, kui jälitustegevus toimub mitme liikmesriigi territooriumil. Võttes arvesse liikmesriikide rolli sisejulgeoleku valdkonnas ja piirkondliku koostöö jaoks vajalikku paindlikkust, on ELi politseikoostöö seadustiku eesmärk selgitada ja ühtlustada piiriüleste õiguskaitseoperatsioonidega seotud jõukasutusreegleid. Operatiivkoostöö tõhustamise jaoks liidus on vaja kõigi asjaomaste osalejate tugevat poliitilist pühendumust.

³² Vt Europoli hinnang raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude kohta ELis (12. aprill 2021): „*Piirialade kuritegevuses kasutatakse ära üksikute õiguskaitseasutuste pädevuste loomulikke piire, mis annab võimaluse hoida kõrvale õiguskaitsest ja läheduse mitmele turule.*“ Europoli sõnul tegutseb rohkem kui 70 % organiseeritud kuritegelikest rühmitustest rohkem kui kolmes liikmesriigis.

³³ Europoli turvaline teabevahetusvõrk.

³⁴ Nõukogu otsus 2008/615/JSK piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega, ning nõukogu otsus 2008/616/JSK otsuse 2008/615/JSK rakendamise kohta.

2020. aasta detsembris esitas komisjon ka ettepaneku **Europoli volituste tugevdamiseks**³⁵, näiteks andes ametile võimaluse toetada riiklikke uurimisi suurandmete analüüsiga. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles läbirääkimistega edasi liikuma, et uus määrus kiiresti vastu võtta.

Samuti on oluline jätkata õiguskaitseasutuste käsutuses olevate vahendite arendamist. Reisijaid käsitleva eelteabe ulatuslikum kasutamine koos broneeringuinfooga võib turvalisust suhteliselt väikeste kuludega ja ilma reisivooge häirimata oluliselt suurendada. Broneeringuinfo määruse kohaselt koguvad liikmesriigid kõikide lendude, sealhulgas ELi-siseste lendude reisijate nimesid. Seevastu reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi³⁶ kohaselt kogutakse reisijaid käsitleva eelteabe andmeid süstemaatiliselt ainult kolmandatest riikidest liitu sisenevate lendude puhul. Seetõttu valmistab komisjon ette seadusandlikku ettepanekut, et laiendada reisijaid käsitleva eelteabe kasutamist nii, et see **hõlmaks ka Schengeni siselende**. Selle muudatusega laiendatakse liikmesriikidele kättesaadavaid kompensatsioonimeetmeid, mis võimaldavad õiguskaitseasutustel kasutada Schengeni alal riski- ja andmepõhist lähenemisviisi.

Lisaks tugevdatud politseikoostööle põhineb liikmesriikide vaheline usaldus ka tihedal õiguskoostööl. Euroopa vahistamismäärus on peamine kriminaalasjades tehtava õiguskoostöö vahend, mis teeb üleandmise kiiremaks ja lihtsamaks. Euroopa vahistamismääruse toimimise täiustamiseks on väga oluline täielikult rakendada põhimeetmeid, mis on esitatud nõukogu 2020. aasta detsembri järeldustes Euroopa vahistamismääruse kohta³⁷ ja Euroopa Parlamendi 2021. aasta jaanuari aruandes Euroopa vahistamismääruse kohta³⁸. Komisjon **ajakohastab Euroopa vahistamismääruse käsiraamatut** ja annab praktikutele juhiseid selle kohta, kuidas käsitleda kolmandate riikide võimalikke kuritarvituslikke tagaotsimis- ja väljaandmistaotlusi. Komisjon teeb koostööd õiguspraktikutega vastloodud koordineerimisrühma kaudu, et kiirendada Euroopa vahistamismäärust käsitleva teabe vahetamist. Lisaks jälgib komisjon tähelepanelikult Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse nõuetekohast rakendamist ja algatab vajaduse korral rikkumismenetlusi.

Lisaks on olulised ka õiguskoostöö valdkonnad, milles keskendutakse piiriüleste süüdistuste esitamise koordineerimisele. Piiriüleste süüdistuste esitamiseks on liit nüüdseks välja töötanud hulga seadusandlike vahendeid, nagu Euroopa uurimismäärus, ning loonud sellise koordineerimise hõlbustamiseks liidu ameti Eurojust. On oluline, et Eurojust suurendaks oma suutlikkust aidata liikmesriikide ametiasutusi piiriülestes uurimistes ja piiriüleste süüdistuste esitamisel, kasutades tänapäevast IT-tehnoloogiat ja turvalist sidet, sealhulgas e-CODEXi kaudu, ning luues päringutabamusel põhinevaid ühendusi teiste justiits- ja siseasjade valdkonna asutustega. Samuti peaksid digivahendeid kasutama ka ühised uurimisrühmad,

³⁵ COM(2019) 796 final, 9.12.2020.

³⁶ Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid (ELT L 261, 6.8.2004, lk 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/et/pdf>

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_ET.html

töedeldes teavet turvalise IT-koostööplatvormi kaudu. Komisjon töötab selle nimel, et tagada õiguskoostöö vahendite üldisem digitaliseerimine, et sellist arengut veelgi hõlbustada³⁹.

Vajadus tulevikukindlate süsteemide järele: olemasolevate ja tulevaste tehnoloogiate võimalikult tõhus kasutamine

Tehnoloogia kasutamine piiriülese politseikoostöö ja õiguskaitse toetamiseks on viimastel aastatel kiiresti arenenud, pakkudes uusi võimalusi piiriüleste ja võimalike ohtude tõkestamiseks, avastamiseks ja nende vastu võitlemiseks eri riikides. Peale selle on tänapäevased tehnoloogiad eelkõige vähem kulukad ja võivad osutada tõhusaks ajutise füüsilise piirikontrolliga sarnaste eesmärkide saavutamisel. Lisaks piirialadel tehtavatele politseikontrollidele (sisepiirikontrolli puudumise korral) võivad liikmesriigid kasutada selliseid tehnoloogiaid ka suurema riskiga aladel, näiteks lennu- või raudteejaamades.

Peale selle on tehisintellekti arendamine, kasutuselevõtt ja rakendamine õiguskaitse jaoks ülioluline, et tulla tänapäeva uurimistes toime andmete hulga ja keerukusega ning pidada sammu tänapäevase tehnoloogiaga, mida kasutavad kurjategijad. Komisjoni tehisintellekti käsitleva määruse ettepaneku⁴⁰ üks eesmärke on edendada turvalise ja seadusliku, põhiõigusi austava tehisintellekti arendamist. Tehisintellekti arendamiseks on vaja juurdepääsu kvaliteetsetele andmekogumitele. Euroopa andmeruumide õigeaegne loomine aitab õiguskaitse jaoks tehisintellekti vahendeid välja töötada, koolitada ja hinnata.

Viimastel aastatel on ELi ja liikmesriikide tasandil tehtud märkimisväärseid investeeringuid julgeolekut ja reisimise hõlbustamist käsitlevatesse teadusuuringutesse ja innovatsiooni⁴¹ ning mitmed liikmesriigid rakendavad selles valdkonnas tulemuslikke süsteeme⁴². Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist uute tehnoloogiate kasutuselevõtul ja rakendamisel. Samal ajal on väga oluline jätkata investeerimist uute tehnoloogiate pakutavate võimaluste uurimisse. Komisjon edendab kõnealustes valdkondades nii tehnilisi kui ka poliitilisi arutelusid, et uurida tänapäevase tehnoloogia täielikku potentsiaali, kindlustades samal ajal põhiõiguste täieliku austamise, ning et tagada parimate tavade ja teadmiste vahetamine liikmesriikide vahel.

Ühine rände- ja varjupaigapoliitika

³⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Õigusemõistmise digipööre Euroopa Liidus. Võimalusterohked töövahendid“, 2. detsember 2020, COM(2020) 710 final.

⁴⁰ Komisjoni 21. aprilli 2021. aasta ettepanek: määrus, millega kehtestatakse tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud normid (tehisintellekti määrus) ning muudetakse teatavaid liidu seadusandlikke akte, COM(2021)206 final. Selles ettepanekus liigitatakse mitmed rände ja õiguskaitsega seotud kasutusosalad suureks ohuks.

⁴¹ Komisjon toetab seda uurimistööd programmi „Euroopa horisont“ ühiskonna tsiviiljulgeoleku tegevussuuna tööprogrammi kaudu. Ajavahemikul 2007–2020 investeeris EL julgeolekualastesse teadusuuringutesse peaaegu 3 miljardit eurot ning sel ajavahemikul käivitati ligikaudu 700 projekti, mis hõlmasid mitmesuguseid julgeolekuküsimusi, sealhulgas piirihaldust ja reisimise lihtsustamist.

⁴² Üks selliseid süsteeme on näiteks Madalmaade juhtmeede @MIGO-BORAS. See süsteem võimaldab sõiduki registreerimismärgi elektroonilist tuvastamist, kontrollimist asjakohastes andmebaasides ja kuningliku sõjaväepolitsei patrullide lähetamist pisteliste kontrollide tegemiseks.

2015. aasta pagulaskriisi väga erandlikud asjaolud panid sisepiirikontrollita ala surve alla ning paljastasid liidu rändehaldussüsteemi olulised puudused, eelkõige solidaarsuse ja vastutuse alal. Kõik **uues rände- ja varjupaigaleppes** pakutud lahendused aitavad kaasa rände tõhusale haldamisele, tihedamale koostööle ja vastutuse jagamisele liikmesriikide vahel, tugevdades seeläbi Schengeni ala. Uue leppe eesmärk on kaotada lüngad liikmesriikide välispiirikontrolli-, varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste vahel, kehtestades **piiril sujuva menetluse, mida kohaldatakse kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ületavad piiri ilma loata**. Koos taustakontrolli ettepanekuga tihendab lepe välispiiridel varjupaiga- ja tagasisaatmismenetluste vahelisi lülisid. Uued piirimenetlused ja muud leppes sisalduvad meetmed peaksid aitama tugevdada välispiiri haldamist ning ennetada ja vähendada põgenemist ja lubamatut liikumist Schengeni alal.

Samal ajal tehakse leppes ettepanek luua **alaline solidaarsusmehhanism**, et toetada liikmesriike, kellel on ebaseaduslike välispiirile saabujatega kõige rohkem probleeme. Solidaarsus oleks kohustuslik ja kohandatud kohapealsetele vajadustele. Solidaarsusesse panustamise võimalused hõlmaksid ümberpaigutamist, mida täiendaksid tagasisaatmise toetamise kavad, mille alusel liikmesriik kohustub tagasisaatmist toetama. Peale selle võib konkreetsetel asjaoludel solidaarsus hõlmata ka muid panustamisviise, nagu osalemine varjupaigalaase suutlikkuse suurendamises, vastuvõtusuuutlikkus, tegevustoetus või koostöö asjaomaste ELi mittekuuluvate päritolu- või transiidiriikidega. Ühine rände- ja varjupaigasüsteem tervikuna ja kindlus, et ebaseaduslike saabujatega tegelemiseks on olemas tugev süsteem, tugevdavad vastastikust usaldust ja toetavad seega Schengeni ala.

Põhimeetmed Schengeni ala sisemiseks tugevdamiseks

Komisjon:

- esitab seadusandliku ettepaneku ELi politseikoostöö seadustiku kohta (2021. aasta IV kvartalis);
- esitab määruse ettepaneku reisijaid käsitleva eelteabe edastamise kohustuse kohta (2022);
- algatab erikonsultatsioonid, et uurida piirikontrolli alternatiivina tehnoloogia kasutamist (2021. aasta III kvartalis);
- ajakohastab Euroopa vahistamismääruse käsiraamatu (2021. aasta IV kvartalis).

Liikmesriigid peaksid:

- rakendama täielikult olemasolevad julgeolekualgatused, kasutades täiel määral ära olemasolevad õiguskaitsevahendid.

Euroopa Parlamenti ja nõukogu kutsutakse üles läbirääkimistega edasi liikuma, et võtta kiiresti vastu:

- ettepanek tugevdada Europoli volitusi;
- uue rände- ja varjupaigaleppega hõlmatud ettepanekud.

4. PAREM VALMISOLEK JA TÕHUSAM JUHTIMINE USALDUSE SUURENDAMISEKS

Schengeni ala toetab märkimisväärne hulk meetmeid, mis kompenseerivad sisepiirikontrolli puudumist, kuid nende tõhusus sõltub nende rakendamise kvaliteedist. Selleks on meil vaja tugevat juhtimissüsteemi, mida saab kasutada tulevaste kogu Schengeni ala hõlmavate väljakutsetega tegelemiseks, ning intensiivsemat poliitilist dialoogi, järelevalvet ja nõuete täitmise tagamist.

Poliitiline dialoog konsensuse saavutamiseks ja koostööks

Komisjon lõi Schengeni foorumi, et edendada korrapäraselt ja struktureeritud poliitilist dialoogi nende vahel, kes osalevad Schengeni ala nõuetekohase toimimise tagamises. Kaks sellist üritust, kus osalesid Euroopa Parlamendi liikmed ja siseministrid, toimus juba 30. novembril 2020 ja 17. mail 2021. Foorum on osutunud kasulikuks platvormiks, mille kaudu saab anda käesolevas strateegias osutatud peamisi elemente käsitlevaid poliitilisi juhtnööre ja suurendada usaldust.

Sellele kogemusele tuginedes **jätkab komisjon korrapärase Schengeni foorumite korraldamist**, et arutada Schengeni ala olukorda poliitilisel tasandil ning edendada praegustele ja tulevastele probleemidele lahenduste leidmiseks jätkuvat analüüsimist ja koostööd. Järgmine foorum peaks toimuma enne 2021. aasta lõppu.

On oluline, et poliitiline arutelu hõlmaks igakülgset kõiki Schengeni nõuetekohast toimimist toetava keeruka struktuuri elemente. Selleks algatab komisjon uuesti **Schengeni olukorda käsitleva aruande** vastuvõtmise, et tugineda sellele iga-aastastel foorumitel toimuvates aruteludes. Aruandes tehakse kokkuvõtte olukorrast seoses sisepiirikontrolli puudumisega, Schengeni hindamiste tulemustest ja soovitude rakendamise seisust. Komisjon lisab nendesse aruannetesse Schengeni olukorra tulemustabeli, et hinnata sidusalt Schengeni *acquis'* rakendamist eri poliitikavaldkondades ja paremini toetada liikmesriike mis tahes probleemide lahendamisel.

Valmisolek: süsteemide ajakohastamine ja kohandamine

Taaskehtestatud sisepiirikontroll on olnud probleemiks juba mitu aastat, ammu enne COVID-19 pandeemia algust. Mitmes liikmesriigis tehakse alates 2015. aastast pidevalt sisepiirikontrolli. See on toonud esile vajaduse suurema koordineerimise järele Euroopa tasandil seoses kõnealuste sisepiirikontrolliga, et tagada nende proportsionaalsus. Sellele olukorrale reageerimiseks tegi komisjon 2017. aastal ettepaneku muuta Schengeni piirieskirju⁴³. Kuigi sidusrühmad olid ühel meelel, et see küsimus vajab lahendamist, ei saanud ettepanek piisavat toetust, et kaasseadusandjad oleksid saanud läbirääkimistes tulemusi saavutada.

COVID-19 pandeemiast saadud kogemused tõid veelgi selgemalt esile vajaduse välispiiridel ja Schengeni alal kriisiolukordades kohaldatava stabiilse koordineerimis- ja

⁴³ COM(2017) 571 final.

otsustusraamistiku järele. Edaspidi näitab Schengeni vastupidavust see, kas tulevastele pandeemiatele või sarnastele ohtudele, mis mõjutavad korraka mitut liikmesriiki või kõiki liikmesriike, suudetakse reageerida täielikult koordineeritud viisil. Ühe liikmesriigi tegevus liidu ühisel välispiiril või Schengeni alal mõjutab kõiki teisi liikmesriike.

Euroopa Komisjon reageeris kriisi arenedes kiiresti oma volituste piires, avades ruttu „roheline transpordikoridorid“ oluliste kaupade transiidiks ning võttes vastu kaks suuniste kogumit töötajate vaba liikumise⁴⁴ ja erakorralise abi kohta piiriülese tervishoiu,⁴⁵ samuti mitmed muud suunised ja soovitused välis- ja sisepiiride haldamise kohta⁴⁶. Lisaks võeti komisjoni ettepaneku, nõukogu soovitus (EL) 2020/1475⁴⁷ ja selle muudatuse (EL) 2021/119⁴⁸ alusel vastu koordineeritud lähenemine vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemia reageerimisel, samal ajal kui nõukogu soovitus (EL) 2020/912 käsitleti Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise piiramist⁴⁹.

Tuginedes saadud kogemustele, kavatses komisjon esitada käesoleva aasta lõpuks **uue Schengeni piirieskirjade muutmise ettepaneku**. Uues ettepanekus tuleb pöörata tähelepanu COVID-19 kriisist saadud õppetundidele ja võtta arvesse 2017. aasta ettepanekut käsitlevaid arutelusid, eelkõige seoses liikmesriikidele sisepiirikontrolli taaskehtestamise võimaluse jätmisega, kinnitades samal ajal taas põhimõtet, et seda tuleks kasutada üksnes ohu korral ja viimase abinõuna.

Et aidata tulevikus kogu Schengeni ala hõlmavatele probleemidele reageerida, käsitletakse muudetud Schengeni piirieskirjades olukordi, kus kerkib esile tõsine oht, muu hulgas selline rahvaterviseoht nagu COVID-19 pandeemia. Sellistel juhtudel on oluline tagada koordineerimine ja tihe koostöö liidu tasandil ning vajalikud kaitsemeetmed, et sisepiirikontrolli taaskehtestamine jääks viimaseks abinõuks. Sel viisil saaksid komisjon ja liikmesriigid ülevaate asjaoludest, mille tõttu vajadus piirikontrolli taaskehtestada tekkis.

⁴⁴ Komisjoni teatis „COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised“, C(2020)2051.

⁴⁵ Komisjoni teatis „Tervishoiualase piiriülese koostöö valdkonnas COVID-19 kriisiga seoses antava ELi erakorralise abi korraldamise juhised“, C(2020)2153.

⁴⁶ Nt suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta (COM(2020)1753 final), suunised laevadel viibivate meremeeste, reisijate ja muude isikute tervise kaitse, repatrieerimise ja reisikorralduste kohta (C(2020)3100 final) ning teatis „COVID-19: ELi mittehädavajaliku reisimise ajutine piiramine“ (COM(2020)115).

⁴⁷ Nõukogu 13. oktoobri 2020. aasta soovitus (EL) 2020/1475, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemia reageerimisel (ELT L 337, 14.10.2020, lk 3). 1. veebruaril 2021 võttis nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu soovitus (EL) 2020/1475 muudatused, võttes arvesse kogukonnas esinevat väga suurt nakkuse levikut kõikjal ELis, mis võib-olla seotud SARS-CoV-2 uute murettekitavate variantide suurema edasikanduvusega. Komisjon esitas 31. mail 2021 ettepaneku, millega muudetakse seda soovitus, et võtta arvesse paranevat epidemioloogilist olukorda ja ELi COVIDi digitõendi peatset kasutuselevõttu.

⁴⁸ Nõukogu 1. veebruari 2021. aasta soovitus (EL) 2021/119, millega muudetakse soovitus (EL) 2020/1475, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemia reageerimisel (ELT L 36I, 2.2.2021, lk 1).

⁴⁹ Nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitus (EL) 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta (ELT L 208, 1.7.2020, lk 1).

Muudetud eeskirjades käsitletakse ka vajadust koordineerida ELi reisimist piiravaid meetmeid, tuginedes eelkõige kogemustele, mis on saadud reageerimisel pandeemiast rahvatervisele tulenevale tõsisele ohule, eriti seoses liikmesriikides nõukogu soovitusel (EL) 2020/912 rakendamisel esinenud erinevustega, ning võimaldataks kriisidele reageerimisel tugineda paindlikule raamistikule.

COVID-19 kriis on näidanud, kui kergesti võib lakata ühtse turu täielik toimimine. Juunis esitab komisjon teatise COVID-19 kriisist saadud õppetundide kohta, et analüüsida seda, kuidas olla tulevikus paremini valmis, vastupidavam ja suuta paremini reageerida rahvatervisekriisidele. Ühtse turu praegune õigusraamistik ei ole kriisiolukordadele piisavalt kohandatud. Teatises 2020. aasta uue tööstusstrateegia ajakohastamise kohta⁵⁰ teatas komisjon ettepanekust ühtse turu erakorraliste meetmete paketi kohta. See pakub struktuurse lahenduse, et tagada isikute, kaupade ja teenuste vaba liikumine tulevaste kriiside korral. See vahend peaks tagama suurema teabevahetuse, koordineerituse ja solidaarsuse, kui liikmesriigid kriisiga seotud meetmeid võtavad.

COVID-19 pandeemia reageerimiseks vastu võetud mitmesuguste suuniste ja soovitusel seas väärrib tähelepanu komisjoni vastu võetud **roheliste transpordikoridoride süsteem**, millega lahendati 2020. aasta märtsis sisepiiridele toppama jäänud kaubavedude probleem⁵¹. Süsteemi ajakohastati aja jooksul saadud kogemuste põhjal oktoobris 2020⁵². Sellega sooviti tagada kogu ELi hõlmavate tarneahelate jätkuv toimimine igas olukorras. Kooskõlas roheliste transpordikoridoride põhimõttega paluti liikmesriikidel määrata kõik üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) asjaomased sisepiiripunktid roheliste transpordikoridoride piiriületuspunktideks, mis on avatud kõigile kaubaveokitele, olenemata kaupadest, mida need veavad. Piiriületamine ei tohiks koos tervisekontrolli ja mis tahes muu kontrolliga võtta rohkem kui 15 minutit ning tuleks loobuda sellistest piirangutest nagu transporditöötajate kohustuslik karantiin või testimine, ilma et see piiraks riiklike ametiasutuste vajadust võtta proportsionaalseid ja spetsiaalseid nakkusohu minimeerimise meetmeid. Et olla paremini valmis tulevasteks kriisideks ja juhaks, kui sisepiirikontroll peaks hoolimata kehtestatud meetmetest olema taas vältimatu, kodifitseerib komisjon COVID-19 teemaliste suuniste ja soovitusel asjakohased **leevendusmeetmed** piirivalveametnike praktilises käsiraamatus, millest peaks kriisiolukorras saama piirivalveametnike esmane teabeallikas. Samuti tagaks see spetsialistide vaba liikumise ja kaitsemeetmed, mis käsitlevad töötajate, sealhulgas transpordi- ja tervishoiutöötajate piiriülest lähetamist kriisi ajal.

⁵⁰ Komisjoni teatis „2020. aasta uue tööstusstrateegia ajakohastamine: ehitame üles tugevama ühtse turu, et Euroopa saaks taastuda“, COM(2021)350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Komisjoni teatis roheline transpordikoridori rakendamise kohta piirihaldusmeetmeid käsitlevate suuniste alusel, et kaitsta inimeste tervist ning tagada kaupade ja esmatahtsate teenuste kättesaadavus, 2020/C 96 I/01, C(2020)1897 (ELT C 96 I, 24.3.2020, lk 1).

⁵² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule majanduse elushoidmiseks vajalike roheliste transpordikoridoride ajakohastamise kohta COVID-19 pandeemia taasleviku tingimustes (COM(2020)685 final).

Lisaks tuleks **roheliste transpordikoridoride süsteem nüüd konsolideerida** raamistikuks, mida saab kasutada mis tahes uue kriisi korral. Komisjon kavatseb 2021. aasta lõpuks esitada sellekohase erandolukorra plaani, mis on kooskõlas laiemal ühtse turu erakorraliste meetmete paketi algatusega. Transpordi ja liikuvusega seotud aspektide käsitlemisel võetakse kõnealuses algatuses arvesse praegusest pandeemiast saadud õppetunde ning käsitletakse pandeemia korral tekkivaid Euroopa kauba- ja reisijateveo vajadusi. Selles keskendutakse transporditöötajate ja kaubaveo vaba liikumise tagamisele ning reisijateveo tingimuste selgemaks muutmisele. Selle eesmärk on valmistada ELi transpordisüsteem paremini ette pandeemialaadseteks sündmusteks ja säilitada ühtse turu terviklikkus.

Uue rände- ja varjupaigaleppe osana vastu võetud komisjoni soovitus **ELi rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava**⁵³ kohta aitab samuti tagada valmisoleku rasketeks rändeolukordadeks, mis võivad liitu mõjutada, ja nendele olukordadele reageerida. Kavaga tagatakse rändeolukorra pidev jälgimine ELi välispiiridel ja asjaomastes kolmandates riikides ning õigeaegne teabevahetus kõigi asjaomaste osalejate vahel. Kava võrgustiku töö jaoks on nüüd vaja soovitus täielikult rakendada ja selles peaksid aktiivselt osalema kõik osalised, eelkõige liikmesriigid ja asjaomased asutused.

Tugevdatud järelevalve ja nõuete täitmise tagamine

Schengeni ala sujuv toimimine sõltub liikmesriikide vastastikusest usaldusest ning lõppkokkuvõttes Schengeni õigusraamistiku nõuetekohasest ja tõhusast rakendamisest. See on väga oluline, sest puudused ja rakendamata jätmine ühes liikmesriigis võivad mõjutada kõiki liikmesriike ja ohustada seega kogu Schengeni ala.

Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanism (edaspidi „mehhanism“) kui vastastikune vahend aitab liikmesriikide vahel usaldust luua. Samuti aitab see märkimisväärselt kaasa Schengeni ala tõhusale toimimisele, sest sellega tehakse kindlaks ja kõrvaldatakse probleemid ning parandatakse õigusraamistiku rakendamist liikmesriikides.

Tugevam ja vastupidavam Schengeni ala vajab mehhanismi, mis vastaks väga hästi selle otstarbele. Mehhanismi toimimine viie aasta jooksul vaadati läbi ja leiti puudusi, mis takistavad mehhanismil toimimast piisavalt tõhusalt. Tuginedes kõigi asjaomaste sidusrühmadega peetud ulatuslikele konsultatsioonidele, mille tulemusel jõuti laiaulatusliku ühise arusaamani, esitab komisjon **ettepaneku Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi läbivaatamise kohta**. Ettepaneku eesmärk on muuta mehhanism tõhusamaks, strateegilisemaks ja suutlikumaks, et tulla toime uute olude ja väljakutsetega. Samuti peaks see suurendama mehhanismi suutlikkust hõlbustada poliitilist dialoogi Schengeni olukorra üle, keskendudes valdkondadele, mis võivad ohustada Schengeni ala kui terviku toimimist.

⁵³ Komisjoni 23. septembri 2020. aasta soovitus rändevaldkonna valmisolekut ja kriisiohjet puudutava ELi mehhanismi kohta (rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava) (C(2020) 6469 final).

Ettepanekuga kiirendatakse oluliselt hindamisprotsessi, et puudused aegsasti kindlaks teha ja kõrvaldada. Sellega kehtestatakse kiirendatud menetlus olukorraks, kus hindamise käigus leitakse puudusi, mis võivad seada ohtu Schengeni ala toimimisele. Selle uue menetluse kohaselt peab hinnatud liikmesriik alustama meetmete rakendamist puuduste kõrvaldamiseks kohe, juba enne hindamisaruande vastuvõtmist, teavitades viivitamata võetud meetmetest komisjoni ja liikmesriike. Samuti suunatakse nõukogu otsustuste põhiohk poliitiliselt kõige olulisematele juhtumitele ning suurendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu kontrollirolli selles protsessis.

Ettepanekuga luuakse paindlik raamistik, et integreerida täielikult hindamisse hiljutised seadusandlikud arengud, nagu uus IT-arhitektuur ja riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, ning asjaomaste ELi ametite suurem roll. Samuti rõhustatakse sellega riskipõhiseid hindamisi, mis võimaldavad saada parema ülevaate liikmesriikide tulemuslikkusest ja Schengeni ala kui terviku toimimisest. See loob väga vajaliku paindlikkuse, et reageerida uute probleemide tekkimisel, lihtsustades samal ajal olemasolevaid menetluslikke kohustusi ja kaotades bürokraatia. Selles selgitatakse olemasolevaid vahendeid ja luuakse uusi ning laiendatakse hindamistsüklit viielt aastalt seitsmele, et tagada liikmesriikide täpsem, paremini kohandatud ja strateegilisem järelevalve.

Praeguse mehhanismi alusel hinnatakse jätkuvalt seda, kuidas liikmesriigid rakendavad ja kohaldavad andmekaitsemeetmeid. Selleks et lahendada probleeme seoses praeguse mehhanismi piiratud suutlikkusega tuvastada konkreetset liiki põhiõiguste rikkumisi, suurendatakse ettepanekuga Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti rolli ja tema süstemaatilist osalemist hindamistes, samuti kolmandate isikute, sealhulgas ombudsmanide ja põhiõiguste järgimise järelevalvet tegevate ametiasutuste rolli. Etteteadamata külastuste tõhustamiseks ei tuleks ettepaneku kohaselt sellistest külastustest enam süstemaatiliselt 24 tundi ette teatada.

Viimastel aastatel on ELi ja liikmesriikide tasandil kehtestatud muid kvaliteedikontrolli- ja järelevalvemehhanisme, mis võivad täiendada Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi. Ettepanekus nähakse ette **suurem koostoime kõnealuste mehhanismidega, eelkõige Frontexi korraldatava haavatavuse hindamisega**. Eesmärk on haavatavuse hindamise käigus kogutud teavet võimalikult ulatuslikult kasutada ning vältida nii palju kui võimalik jõupingutuste dubleerimist ja vastuolulisi soovitusi. Asjakohased näited muudes poliitikalavaldkondades, kus saaks koostoimet suurendada, on kuritegevusega seotud ohte käsitlev valdkondadevaheline Euroopa platvorm (EMPACT) ja komisjoni poolt eu-LISA toetusel tehtav asjaomaste IT-süsteemide rakendamise järelevalve. Hindamisel võetakse arvesse ka tulemusi, mis on saadud riiklikest kvaliteedikontrollimehhanismidest (mida julgustatakse kasutama Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruses) ja sõltumatust järelevalvemehhanismist, mis on välja töötatud vastavalt ettepanekule välispiiridel tehtava kolmandate riikide kodanike taustakontrolli kohta.

Mehhanism sõltub liikmesriikide valmisolekust soovitusi rakendada. Kui üks liikmesriik ei rakenda asjaomaseid õigusakte nõuetekohaselt ega järgi esitatud soovitusi, mõjutab see kogu Schengeni ala. Komisjon kasutab vajaduse ja asjakohasuse korral **süstemaatiliselt**

Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi ning rikkumismenetluste koostoiimet.

Selleks järgib komisjon struktureeritud lähenemisviisi, kohaldades paindlikumaid ja läbipaistvamaid kriteeriume, et otsustada, millistel asjaoludel võib algatada rikkumismenetluse kooskõlas komisjoni üldise poliitikaga ELi õiguse jõustamise ja rakendamise kohta⁵⁴. Juhtumid, mille puhul võiks rikkumismenetluse algatada, on muu hulgas märkimisväärne nõuetele mittevastus, millel võib olla oluline ja vahetu mõju Schengeni ala nõuetekohasele toimimisele, kui liikmesriik ei järgi süstemaatiliselt soovitusi nõuetele mittevastavuse kõrvaldamiseks või kui esineb püsivaid puudusi, sest mehhanismiga ei ole õnnestunud tagada liikmesriigi nõuetele vastavust tsükli lõpuks.

Lisaks algatab komisjon olukorra mõistmiseks tiheda poliitilise ja tehnilise dialoogi liikmesriikidega, kes on kehtestanud pikaks ajaks sisepiirikontrolli, ning uurib koos nende liikmesriikidega nende võimalusi võtta koos naaberliikmesriikidega konkreetseid koostöömeetmeid või teha tugevdatud piiriülest politseikoostööd. Kui konsultatsioonide käigus selgub, et liikmesriigid pikendavad sisepiirikontrolli ebaproportsionaalselt ega katse oma tegevust muuta, on komisjon valmis kasutama tema käsutuses olevaid õiguslikke vahendeid. Komisjon jätkab ka COVID-19ga seotud sisepiirikontrolli kehtestamise hindamist, et tagada nende kaotamine niipea, kui epidemioloogiline olukord seda võimaldab.

Schengeni ala loomise lõpuleviimine

Komisjon on seisukohal, et Schengeni ala loomise lõpuleviimine nõuab vajalike meetmete võtmist, et vastata sisepiirikontrollita alasse veel täielikult mittekuuluvate ELi liikmesriikide õiguspärasele ootusele ja õiguslikule kohustusele sellega ühineda. Bulgaariale ja Rumeeniale anti Schengeni hindamisprotsessi raames positiivne hinnang juba aastatel 2010 ja 2011. Horvaatia kohta võttis komisjon 22. oktoobril 2019 vastu teatise,⁵⁵ milles märgiti, et Horvaatia on võtnud vajalikud meetmed selleks, et Schengeni *acquis*' kohaldamiseks vajalikud tingimused saaksid täidetud, ning seda arvamust kinnitati pärast uut Horvaatia välispiiride sihipärast kontrolli.

Komisjon leiab, et praegu on viimane aeg võtta nende positiivsete hinnangute põhjal järeelmeetmeid, ning kutsub seetõttu nõukogu üles astuma vajalikke samme, et **Bulgaaria, Rumeenia ja Horvaatia saaksid ühineda alaga, kus liikmesriikide sisepiiridel ei tehta piirikontrolli**. Need liikmesriigid juba rakendavad tõhusalt suuremat osa Schengeni *acquis*'st, kuid ei saa täiel määral kasu Schengeni alaga kaasnevatest eelistest ning seda tuleb muuta.

Lisaks sellele, et ühinemine Schengeni alaga on nende riikide õiguspärane ootus ja õiguslik kohustus, on komisjon samuti veendunud, et kui need kolm riiki ühinevad Schengeni alaga täielikult, suurendab see julgeolekut ELis tervikuna, kuna need riigid saavad siis täielikult

⁵⁴ Komisjoni teatis „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“, C(2016)8600 (OJ C 18, 19.1.2017, lk 10).

⁵⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse Schengeni *acquis*' täieliku kohaldamise kontrollimist Horvaatia puhul, 22. oktoober 2019, COM(2019) 497 final.

kasutada olemasolevaid vahendeid, mis on seotud näiteks viisainfosüsteemi ja koostalitlusvõimega. Nende ühinemine on lõpuks otsustava tähtsusega Schengeni ala vastu vastastikuse usalduse tugevdamises.

Sama kehtib **Küprose** kohta, kui ta on saanud käimasolevas Schengeni hindamises positiivse tulemuse. Tehnilisest seisukohast on Küprose riiklik süsteem Schengeni infosüsteemiga integreerumiseks valmis, seetõttu võiks nõukogu võtta olulise esimese sammuna peagi vastu otsuse anda Küprosele osaline juurdepääs Schengeni infosüsteemile.

Iirimaa ei kuulu Schengeni alasse, kuid kuna ta on avaldanud soovi ühineda selle osaga Schengeni *acquis*'st, mis käsitleb Schengeni infosüsteemi, on tal olnud juurdepääs sellele süsteemile alates 2021. aasta märtsist. See suurendab veel ühe astme võrra julgeolekut kogu ELis.

Põhimeetmed Schengeni ala valmisoleku parandamiseks ja juhtimise tugevdamiseks

Komisjon on:

- esitamas Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi läbivaatamise määruse ettepanekut;

Komisjon:

- korraldab korrapäraseid Schengeni foorumeid ja esitab iga-aastaseid Schengeni olukorda käsitlevaid aruandeid;
- esitab teatise COVID-19 kriisist saadud õppetundide kohta (2021. aasta II kvartalis);
- hakkab pidama poliitilisi ja tehnilisi dialooge liikmesriikidega, kes on pikaks ajaks kehtestanud sisepiirikontrolli (2021. aasta III kvartalis);
- esitab ettepaneku võtta vastu määrus, millega muudetakse Schengeni piirieskirju (2021. aasta IV kvartalis);
- kodifitseerib COVID-19ga seoses välja töötatud suunised ja soovituselised piirivalveametnike praktilises käsiraamatus (2021. aasta IV kvartalis);
- esitab erandolukorra plaani, mis hõlmab roheliste transpordikoridoride süsteemi taaskäivitamist mis tahes uue kriisi korral, kui kaupade vaba liikumine ühtsel turul on ohus (2021. aasta IV kvartalis);
- esitab ettepaneku ühtse turu erakorraliste meetmete paketi kohta (2022. aastal).

Komisjon, liikmesriigid ja ametid peaksid:

- jälgima pidevalt rändeolukorda ELi välispiiridel ja asjaomastes kolmandates riikides rändevaldkonna kriisikava raames.

Nõukogul palutakse:

- võtta vajalikud meetmed, et Bulgaaria, Rumeenia ja Horvaatia (ning Küpros, kui ta on edukalt lõpule viinud käimasoleva Schengeni hindamisprotsessi) saaksid sisepiirikontrollita ala osaks.

5. KOKKUVÕTE

36 aastat tagasi nõustus viis liikmesriiki nendevahelise piirikontrolli kaotamisega. Sisepiirikontrolli lõppedes algas jagatud vastutus Euroopa sisejulgeoleku eest, ehkki sel ajal ei olnud veel olemas ühtegi praegu kasutusel olevat süsteemi. Olemas oli aga usaldus ja pühendumus luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala. Usaldus ja pühendumus on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala toimimiseks hädavajalikud. Usaldus selle vastu, et iga liikmesriik rakendab eeskirju, millega tagatakse liidus turvaline ilma piirikontrollita vaba liikumise ala, ning kõigi asjaomaste sidusrühmade pühendumus säilitada ja tugevdada Schengeni ala aluseks olevat struktuuri.

Käesolevas strateegias kavandatud meetmetega püüab komisjon täiendada vahendeid, mis on vajalikud selleks, et tagada Schengeni kui vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala nõuetekohane toimimine. See peaks viima eeskirjade ökosüsteemi taas tasakaalu ja tugevdama vastastikust usaldust liikmesriikide vahel, et kõik selle elanikud ja meie majandus saaksid taas täiel määral kasu sisepiirikontrollita Schengeni alast.

Samuti on oluline jätkata koostööd, et leida lahendusi COVID-19 pandeemia sarnastele pakilistele kriisidele, rakendades viivitamata ja ühtlustatud viisil kokkulepitud soovitusi ELi reisimise kohta ning ELi COVIDi digitõendit. Sama oluline on jätkata koostööd meie partneritega kolmandates riikides, et tegeleda survega meie välispiiridel ja tagada rahvusvaheline koostöö, sealhulgas asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonidega, eelkõige Maailma Terviseorganisatsiooni ja Rahvusvahelise Tsiivilnunduse Organisatsiooniga, et võidelda COVID-19 pandeemia vastu, et saaksime pöörduda tagasi tavapärase elu juurde.

Komisjon esitab käesolevas strateegias sisalduvad ettepanekud ja algatused ning toetab vajaduse korral liikmesriike rahaliselt ja operatiivselt, et tagada õigusaktide nõuetekohane rakendamine. Samal ajal kutsub komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles võtma vastu veel arutlusel olevad ettepanekud, näiteks uue rände- ja varjupaigaleppe raames esitatud ettepanekud, ning koos käesoleva strateegiaga esitatud Schengeni hindamismehhanismi reformimise ettepanek.

Komisjon kutsub liikmesriike üles kiiresti rakendama kõiki juba vastu võetud algatusi, eelkõige uut IT-arhitektuuri ning Euroopa piiri- ja rannikuvalve määrust. See peaks viima lõpule välispiiride ja sisejulgeoleku valdkonnas tehtava töö. Kõiki nendes valdkondades juba kokku lepitud meetmeid ja algatusi tuleb nüüd nõuetekohaselt rakendada. Peagi esitatavas ettepanekus Schengeni piirieskirjade muutmise kohta käsitleb komisjon ka koordineerimise vajadust kogu Schengeni ala hõlmavate ohtude ilmnemise korral. Esitatakse ka erandolukorra plaan, mis hõlmab roheliste transpordikoridoride süsteemi taaskäivitamist mis tahes uue kriisi korral, kui kaupade vaba liikumine ühtsel turul on ohus. Kõik see peaks tagama usalduse üleeuroopalise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vastu, kus meie kodanikud saavad vabalt ja turvaliselt liikuda ning kus sisepiirikontrolli tegemine jääb tõesti viimaseks abinõuks.