



Brüssel, 25. mai 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	24. mai 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 301 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE, EUROOPA LIIDU NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Schengeni olukorda käsitlev aruanne (2022)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 301 final.

Lisatud: COM(2022) 301 final



Brüssel, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

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

Schengeni olukorda käsitlev aruanne (2022)

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

Schengeni olukorda käsitlev aruanne (2022)

Sisepiirikontrollita Schengeni ala (edaspidi „Schengeni ala“) on Euroopa integratsiooni ajalooline saavutus. Alates selle aluste sätestamisest 1985. aastal on see muutnud miljonite inimeste igapäevaelu. Schengeni projekt on kõrvaldanud tõkkeid, toonud inimesi üksteisele lähemale ja tugevdanud Euroopa majandust. Inimeste, kaupade ja teenuste ELis ringlemise kiirus aitab edendada Euroopa konkurentsivõimet ning luua töökohti ja majanduskasvu.

Schengeni ala loomine on ühendanud ka maailmajao ja tekkinud on piirideta ala, mis on kõigi eurooplaste jaoks märgilise tähendusega. Seda toetatakse ülekaalukalt¹. Idee, et ELi sisepiiridel kohaldatakse piirikontrolli, on terve eurooplaste põlvkonna jaoks praktiliselt ettekujutamatu. Tänu Schengeni alale saavad kodanikud sujuvalt reisida ühest liikmesriigist teise, et nendega tutvuda või seal õppida või töötada. Peale selle oleksid Schengeni ala puudumise kulud äärmiselt suured,² nagu nähtus ilmekalt ka hiljutisest COVID-19 pandeemiast.

Mitmed viimaste aastate kriisid on näidanud, et seda saavutust ei saa pidada iseenesestmõistetavaks. Schengeni ala esimene suur proovikivi oli 2015. aastal rändekriis ja ilmsid mitmed suured julgeolekuohud. Hiljuti kerkisid esile uued probleemid seoses pandeemia ja Ukraina sõja tõttu saabujate suure arvuga.

Tänu ELi ja liikmesriikide otsusekindlusele ja viimastel aastatel tehtud edusammudele on Schengeni ala tõestanud oma vastupanuvõimet ja väljunud nendest katsumustest tugevamana. Kuigi probleemid püsivad, toimib Schengeni ala üldiselt hästi. Seda kinnitavad korrapäraste Schengeni hindamiste tulemused, millest ilmnevad vaid vähesed süsteemsed puudused, ning muud vahendid, mis on kehtestatud Schengeni ala toimimise ja liikmesriikide piirikontrollialase suutlikkuse hindamiseks.

Viimastel aastatel on Schengeni süsteemi proovile pannud mitmed kriisid, mis on viinud erakorraliste poliitiliste aruteludeni Schengeni ala teemal. See, et Schengeni saavutusi ei tohiks pidada enesestmõistetavaks, on selgem kui kunagi varem. Kõik hiljutised probleemid on juhtinud tähelepanu vajadusele võtta otsustavaid meetmeid Schengeni ala juhtimisstruktuuri parandamiseks, et tagada selle hea toimimine. Komisjon asutas 2020. aasta novembris iga-aastase Schengeni foorumi, mis on esimene samm kaasava poliitilise arutelu edendamiseks, mille eesmärk on luua tugevam vastastikusel usaldusel põhinev Schengeni ala. Kõrgetasemelised poliitilised mõttevahetused kinnitasid vajadust Schengeni ala tugevama juhtimise järele, mida rõhutati ka 2021. aasta mais toimunud teisel Schengeni foorumil.

Sellega seoses on komisjon välja töötanud Schengeni ala uue juhtimismudeli nn Schengeni tsükli kujul, mis tagab Schengeni olukorra korrapärase hindamise. Pärast justiits- ja siseküsimuste nõukogu kohtumisel Lille'is toimunud arutelusid on need ideed hakanud teoks saama ja 3. märtsil 2022 toimus esimene Schengeni nõukogu istung. Schengeni ala, mis on ühine projekt, vajab ühiseid lahendusi praegustele ja tulevastele probleemidele ning liikmesriikide, ELi institutsioonide ja asjaomaste asutuste pühendumust. Uus määrus, millega reformitakse Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi, peaks selle eesmärgi saavutamisele veelgi kaasa aitama, tagades puuduste kiire tuvastamise ja tõhusad järeelmeetmed.

*Tugevdatud juhtimine on äärmiselt oluline, et järgida komisjoni poolt **2021. aasta juunis esitatud Schengeni strateegias** tutvustatud ambitsioonikat tegevuskava. Et muuta Schengeni ala*

¹ 2021.–2022. aasta talvine Eurobaromeetri uuring.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

tugevamaks ja vastupidavamaks, on vaja kiiresti vastu võtta tugevdatud õigusraamistik ja see rakendada.

Käesolevas **Schengeni olukorda käsitlevas aruandes** määratakse kindlaks Schengeni ala uue juhtimismudeli põhielemendid, tehakse kokkuvõtte Schengeni strateegia üldisest ja selle üksikute osade rakendamisest ning sätestatakse Schengeni ala prioriteetid aastateks 2022–2023. Samuti käsitletakse selles komisjoni juriidilist kohustust³ anda aru sisepiiridel piirikontrolli puudumisega seotud olukorrast, Schengeni hindamiste tulemustest ja soovitude rakendamise seisust. Käesolev aruanne on eeskjuju tulevikuks: iga-aastase Schengeni tsükli esimese sammuna peaks iga tulevane Schengeni olukorda käsitlev aruanne käivitama iga-aastase aruandluse Schengeni olukorra kohta, millega määratakse kindlaks eelseisva aasta prioriteetid ja mille eesmärk on tagada asjaomase aasta lõpus arutelud edusammude üle. Schengeni olukorda käsitlev aruanne peaks olema alus tihedamale poliitilisele dialoogile, järelevalvele ja Schengeni *acquis*’ täitmise tagamisele.

1. Schengeni ala juhtimise tugevdamine

Valdkond, mis sõltub liikmesriikide vastastikusest usaldusest ning lõppkokkuvõttes Schengeni õigusraamistiku nõuetekohasest ja tõhusast rakendamisest, nõuab tugevat ja struktureeritud juhtimist. Pärast esimesel⁴ ja teisel⁵ Schengeni foorumil⁶ peetud arutelusid ning Schengeni ala tõeliseks pikaajaliseks tugevdamiseks on loodud uus Schengeni juhtimise mudel. 2022. aasta märtsis toimunud esimesel Schengeni nõukogu istungil kinnitasid liikmesriigid seda vajadust ja toetasid komisjoni esitletud **Schengeni tsükli**. Selle tsükliga nähakse ette Schengeni olukorra korrapärane hindamine, mis võimaldab varakult kindlaks teha probleemid, et tagada jagatud vastutus ja edendada asjakohaste meetmete kasutuselevõttu.

Iga-aastase Schengeni tsükli alguspunkt on iga-aastane Schengeni olukorda käsitlev aruanne, millega komisjon algatab juhtimisprotsessi, määrates kindlaks Schengeni ala põhiprobleemid ja prioriteetsed meetmed, millega tuleb tegeleda nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil. Schengeni tsükli osana esitab komisjon korrapäraselt Schengeni baromeetri,⁷ et anda ajakohastatud teavet Schengeni olukorra kohta.

Institutsioonidevahelised arutelud **Schengeni foorumil** ja poliitilised arutelud juunis toimival **Schengeni nõukogu**⁸ istungil annavad vajaliku poliitilise tõe strateegilistele põhiküsimustele. Prioriteetsete meetmete rakendamine nõuab kõigi osalejate kaasamist. Schengeni juhtimismudel loob raamistiku nõuetekohaste järelmeetmete tagamiseks, mis hõlmab korrapäraselt teabevahetust ühiste probleemide üle, kooskõlastatud lahendusi ja heade tavade jagamist, et sillutada teed vajalike meetmete tõhusale ja õigeaegsele rakendamisele. Viimastel etappidel aasta lõpus

³ Käesolev aruanne on koostatud vastuseks komisjoni juriidilisele kohustusele esitada aruanne vastavalt nõukogu määruse 1053/2013 (millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*’ kohaldamise kontrollimiseks) artiklile 20 ja Schengeni piirieskirjade artiklile 33 (määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju). Samuti on selle eesmärk luua seos muude sarnaste aruannetega, mille kaudu on seni kogutud andmeid erinevate Schengeni olukorraga seotud elementide kohta: teatis „Tegevuskava „Tagasi Schengeni juurde““, korrapärased aruanded Euroopa rände tegevuskava rakendamise kohta, rände- ja varjupaigaaruanded, süstemaatiliste kontrollide aruanne, koostalitlusvõime aruanne, julgeolekuliidu eduaruanne.

⁴ 30. november 2020.

⁵ 17. mai 2021.

⁶ Komisjon asutas Schengeni foorumi, et edendada konkreetsemat koostööd ja vastastikust usaldust, mille eesmärk on anda poliitilist hoogu, tehes kokkuvõtte saavutatud edusammudest ja kogetud takistustest ning määrates kindlaks Schengeni edasised sammud.

⁷ Komisjon esitas Schengeni baromeetri esimesel Schengeni nõukogu istungil 2022. aasta märtsis.

⁸ Schengeni nõukogu on Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi Prantsusmaa algatus, mis loodi justiits- ja siseküsimuste nõukogu segakomitee formaadi raames (st hõlmates ka Schengeni lepinguga ühinenud riike Islandit, Norrat, Šveitsi ja Liechtensteini) ning mille eesmärk on arutada Schengeniga seotud küsimusi kõrgetasemelisel poliitilisel tasandil, kaasates arutelusse kõik asjaomased osalejad, eelkõige ametid.

keskendutakse aruteludes selle jälgimisele, kuidas on käsitletud Schengeni ala peamisi probleeme, sealhulgas suunistele Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) operatsioonide kohta. Sellega tagatakse tugevam poliitiline pühendumine Schengeni ala ühisele Euroopa valitsemistavale ja nähakse ette vajalikud sammud järgmiseks iga-aastaseks tsükliks.

Uus **Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanism**, mille kohta komisjon tegi ettepaneku 2021. aasta juunis ja mille nõukogu hiljuti vastu võttis, on selles uues Schengeni juhtimismudelil olulise tähtsusega. Sellest saab peamine mehhanism liikmesriikide ees seisvate probleemide kindlakstegemiseks ja kiirete parandusmeetmete tagamiseks. See aitab vältida olukorda, kus rakendamisega seotud probleemid, eelkõige tõsised puudused, avaldavad ülekanduvat mõju kogu Schengeni alal. Reformi kiire rakendamine tagab, et Schengeni ala on varustatud tõhusama, strateegilisema ja paindlikuma vahendiga, et tulla toime uute väljakutsetega, reageerida muutunud olukordadele ja kohaneda uute oludega. Komisjon on juba astumas vajalikke samme, et tagada selle õigeaegne ja tõhus kohaldamine.

Komisjoni **Schengeni koordinaator** juhib ja koordineerib Schengeni tsüklit koostöös liikmesriikidega.



9

⁹ Alates 2023. aastast käivitatakse Schengeni tsükkel veebruaris, kui võetakse vastu Schengeni olukorda käsitlev aruanne.

Infokast nr 1. Esimene Schengeni tsükkel – prioriteedid aastateks 2022–2023

Schengeni ala peamised prioriteetsed meetmed on järgmised.

1. Tugevdada **välispiiride** haldamist.
2. Tagada, et **piirikontroll sisepiiridel on viimane abinõu**, mis säilitatakse piiratud aja jooksul ja millega kaasnevad vajaduse korral leevendusmeetmed.
3. Tugevdada sise**juolgeolekut** tihedama politseikoostöö kaudu ELis.

Nende eesmärkide saavutamiseks on hädavajalik rakendada kiiresti järgmisi prioriteetseid meetmeid:

- võtta vastu ja rakendada **Euroopa integreeritud piirihalduse** mitmeaastane strateegiline poliitika;
- tagada kõigi reisijate süstemaatiline kontroll välispiiridel;
- rakendada **piirihalduse uus IT-arhitektuur** ja **koostalitlusvõime** õigeaegselt 2023. aastaks;
- kohaldada uut **Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi**;
- tagada **Frontexi** ja **Europol**i volituste täielik rakendamine;
- tõhustada riiklike tagasisaatmissüsteeme;
- kasutada täielikult ära olemasolevad **piiriülesed politseikoostöö** vahendid;
- kaotada pikaajaline **piirikontroll sisepiiridel**.

Teine oluline prioriteet õigusraamistiku parandamisel on võtta kiiresti vastu komisjoni esitatud ettepanekud, sealhulgas:

- **Schengeni piirieskirjade** muudatus;
- **politseikoostöö** ettepanekud;
- ettepanek **taustakontrolli** kohta.

2. Schengeni strateegia raames tehtud edusammud

Komisjon kehtestas Schengeni strateegiaga meetmed Schengeni ala sujuvaks toimimiseks. Alates strateegia vastuvõtmisest 2021. aasta juunis on komisjon täitnud oma lubaduse ja taganud Schengeni ala toetavate vahendite kiire kasutuselevõtu. Schengeni ala kolme tugisammast ehk **välispiiride tõhusat haldamist, sisepiiridel kontrolli puudumist kompenseerivaid meetmeid ja usaldusväärset juhtimist** on tugevdatud ning varustatud ajakohastatud töövahenditega, et need võimaldaksid uutes oludes tulemuslikult toime tulla. Nüüd on aeg võtta vastu menetluses olevad ettepanekud ja täita kohustused, kaasates liikmesriigid ja teised sidusrühmad, et tagada jagatud vastutus.

Ühe maailma tehnoloogiliselt kõige arenenuma piirihaldussüsteemi rakendamine on jätkuvalt peamine prioriteet. Eelmisel aastal tegid liikmesriigid, eu-LISA¹⁰ ja komisjon täiendavaid jõupingutusi **uue IT-arhitektuuri ja koostalitlusvõime** rakendamiseks kooskõlas kokkulepitud ajakavaga. Nüüd on äärmiselt oluline tagada, et kõik sidusrühmad astuksid oma vastutusala piires vajalikke samme, vältimaks uusi viivitusi, mis seaksid ohtu üldise ajakava,¹¹ et uus arhitektuur ja koostalitlusvõime oleks 2023. aasta lõpuks täielikult rakendatud. Viivitused andmete edastamisel, halvasti varustatud piiripunktid ja kvaliteediprobleemid võivad doominoefekti kaudu teistele süsteemidele ja funktsioonidele edasi kanduda.

¹⁰ eu-LISA on Euroopa Liidu amet, mis tegeleb suuremahuliste infosüsteemide operatiivjuhtimisega ning haldab vabaduse, õiguse ja turvalisusega seotud küsimusi.

¹¹ Uuendatud Schengeni infosüsteemi (SIS) kasutuselevõtt on kavandatud 2022. aasta septembris ja komisjon võtab vastu otsuse määrata kindlaks uute määruste täieliku kohaldamise täpne kuupäev, kui nõuded on täidetud (määruse (EL) 2018/1861 artikkel 66 ja määruse (EL) 2018/1862 artikkel 79); riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) kasutuselevõtmine lükati edasi 2022. aasta novembris. ELi reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) kasutuselevõtt on kavandatud 2023. aasta maisse.

Viisatootluste esitamise ja menetlemise ajakohastamiseks ja tõhustamiseks on astunud olulisi samme, tugevdades samal ajal Schengeni ala julgeolekut. Digidokumendid on nii tõhusamad kui ka turvalisemad. Komisjon esitas 27. aprillil 2022 ettepaneku **viisamenetluse digiteerimise** kohta.

2021. aasta detsembris võttis komisjon vastu hulga ettepanekuid Schengeni ja politseikoostöö kohta. **Schengeni piirieskirjade**¹² läbivaatamise ettepaneku eesmärk on muuta selgemaks sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist ja alternatiivsete meetmete kasutamist käsitlevad eeskirjad. Samuti tehakse sellega ettepanek luua ühised vahendid välispiiride tõhusamaks haldamiseks kriisiolukordades, näiteks tervishoiukriisi korral või olukorras, kus rändajaid kasutatakse ära poliitilistel eesmärkidel.

Neid meetmeid täiendavad seadusandlikud ettepanekud Euroopa Liidu sisejulgeoleku tugevdamiseks kooskõlas ELi julgeolekuliidu strateegiaga. **Politseikoostöö ettepanekutega**¹³ luuakse sidus ELi õigusraamistik, et tagada õiguskaitseasutustele piisav juurdepääs teiste liikmesriikide valduses olevale teabele kuritegevuse ja terrorismi tõkestamise eesmärgil. Tõhus ja sujuv politseikoostöö aitab edendada kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist ELis, edendades kõigi Schengeni alal elavate ja liikuvate isikute julgeolekut. Ühispatrullide ühised standardid hõlbustavad teiste ELi riikide territooriumil toimivas töös osalevate ja seal tegutsevate politseiametnike tööd, edendades ühtlasi ELi ühist politseikultuuri. Kiired edusammud kokkulepete saavutamisel aitavad tagada Schengeni ala hea toimimise. Läbirääkimised viiakse eeldatavasti lõpule 2023. aastal.

Julgeoleku suurendamine sisepiirikontrollita alal nõuab turvalisi välispiire. Alates 2017. aastast on liikmesriigid ja Schengeni lepinguga ühinenud riigid kohustatud asjaomastes andmebaasides **süsteematiliselt kontrollima kõiki ELi välispiire**¹⁴ ületavaid isikuid, sealhulgas vaba liikumise õigust omavaid isikuid. Selle meetme eesmärk oli tugevdada ELi sisejulgeolekut pärast seda, kui leiti, et ELi naasvate terroristidest välisvõitlejate hulgas on ELi kodanikke. Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavas aruandes analüüsitakse nende süsteematiliste kontrollide rakendamist ja mõju. Selles leitakse, et ELi õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute suhtes süsteematiliste kontrollide tegemine asjaomastes andmebaasides täitis olulise õigusliku lõnga, hoolimata probleemidest, millega liikmesriigid nende eeskirjade rakendamisel silmitsi seisavad. Komisjon kavatab nende probleemidega tegeleda ja toetada liikmesriike nn pehme õiguse abil, eelkõige vaadates peagi läbi piirivalveametnike praktilise käsiraamatu,¹⁵ mida liikmesriikide pädevad asutused kasutavad isikute kontrollimisel piiril.

Infokast nr 2. Euroopa piiri- ja rannikuvalve – peamised arengusuunad

- 2019. aasta Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse rakendamiseks on tehtud olulisi edusamme¹⁶.
- Alates 1. jaanuarist 2021 toetab Frontex liikmesriike välispiiride kaitsmisel ja tagasisaatmisel alalise korpuse kaudu. Alaline korpus koosneb nüüd enam kui 6 000 ametnikust ja saavutab

¹² Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju, COM(2021) 891, 14. detsember 2021.

¹³ Need hõlmavad ettepanekut võtta vastu nõukogu soovitus politsei operatiivkoostöö kohta (COM(2021) 780 final), ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust (COM(2021) 782 final), ning ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmevahetust (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel (ELT L 74, 18.3.2017, lk 1–7).

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

¹⁶ 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 (ELT L 295, 14.11.2019).

2027. aastaks 10 000 ametnikuga täieliku töövõime. Praegu kasutab Frontex iga päev välisel maismaa-, mere- ja õhupiiridel ning tagasisaatmise toetamiseks keskmiselt 2 000 ametnikku.

- Uue strateegilise poliitikatsükli eesmärk on tagada Euroopa piiri- ja rannikuvalve tõhus ja sidus kasutamine, koondades rohkem kui 120 000 liikmesriikide ja Frontexi piiri- ja rannikuvalveametnikku ning tagasisaatmiseksperiti. See raamistik ühendab paremini erinevaid poliitikavaldkondi ja vahendeid ning selle eesmärk on kaotada lüngad piirikaitse, julgeoleku, tagasisaatmise ja rände vahel, tagades samal ajal põhiõiguste kaitse.
- Pärast täna algatatud konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kavatses komisjon võtta 2022. aasta lõpuks vastu Euroopa integreeritud piirihalduse esimese mitmeaastase strateegilise poliitika, mida rakendatakse ja täiendatakse Frontexi ja riikide ametiasutuste vastuvõetavate strateegiatega.
- Ameti haldusnõukogu kõrgetasemelisel koosolekul tagatakse täiendav strateegiline juhtimine. Schengeni nõukogu kohtumised annavad samuti võimaluse arutada kord aastas poliitilisel tasandil küsimusi, mis on seotud Euroopa piiri- ja rannikuvalve, sealhulgas Frontexi-poolse Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisega.
- 21. detsembril 2021 võttis komisjon vastu ka Frontexi poolt kolmandate riikidega tehtavas koostöös kasutatava töökorra mudeli ning staatust käsitleva näidiskokkuleppe, et reguleerida Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse rühmade lähetamist kolmandatesse riikidesse.
- Tagasisaatmise valdkonnas on Frontex teinud olulisi edusamme ka oma suutlikkuse arendamisel, et toetada liikmesriike tagasisaatmise ja taasintegreerimise valdkonnas. Nimelt asus 2022. aasta veebruaris ametisse tagasisaatmise ja operatsioonide valdkonna peadirektori asetäitja, kes teostab järelevalvet uue tagasisaatmisüksuse üle.
- Liikmesriikidele antakse tõhustatud toetust vabatahtliku tagasipöördumise valdkonnas ja alates 2022. aasta aprillist võeti kasutusele Frontexi ühised taasintegreerimisteenused, et toetada liikmesriike taasintegreerimisel.
- Frontex jätkab suutlikkuse loomist ameti omal algatusel tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks, kusjuures esimene edukas lend Albaaniasse korraldati 2022. aasta jaanuaris.
- Ametis on toimunud olulised struktuurimuutused: kolm tegevdirectori asetäitjat asusid ametisse vastavalt 2021. aasta novembris, 2022. aasta jaanuaris ja 2022. aasta veebruaris.
- Kasutusele võeti kõik täielikult toimiva järelevalvesüsteemi põhielemendid, et tagada Frontexi tegevuse kooskõla põhiõigustega. Täpsemalt asusid ametisse uus põhiõiguste ametnik ja põhiõiguste ametniku asetäitja vastavalt 2021. aasta juunis ja 2022. aasta märtsis. Nende tööd toetavad 20 põhiõiguste vaatlejat ja suve lõpuks suureneb nende arv 46ni.
- Frontex täidab äärmiselt olulist ülesannet liikmesriikide toetamisel seoses Euroopa Liidu ühiste välispiiride haldamisega. Ameti tegevuse täieliku järjepidevuse tagamiseks jätkab komisjon kiiresti värbamisprotsessi, mille tulemusena nimetatakse ametisse uus tegevdirectori.
- Frontexi haldusnõukogu jätkab ameti sisemise juhtimise ja tegevuse järelevalve tugevdamist. Võttes arvesse ulatuslikumaid volitusi ja märkimisväärselt suurendatud ressursse, peaks amet samal ajal tagama oma täieliku vastutuse ELi institutsioonide ees. Ameti toimimise eelseisva hindamise eel algatab komisjon ameti juhtimise teemal dialoogi Euroopa Parlamendi ja nõukoguga.

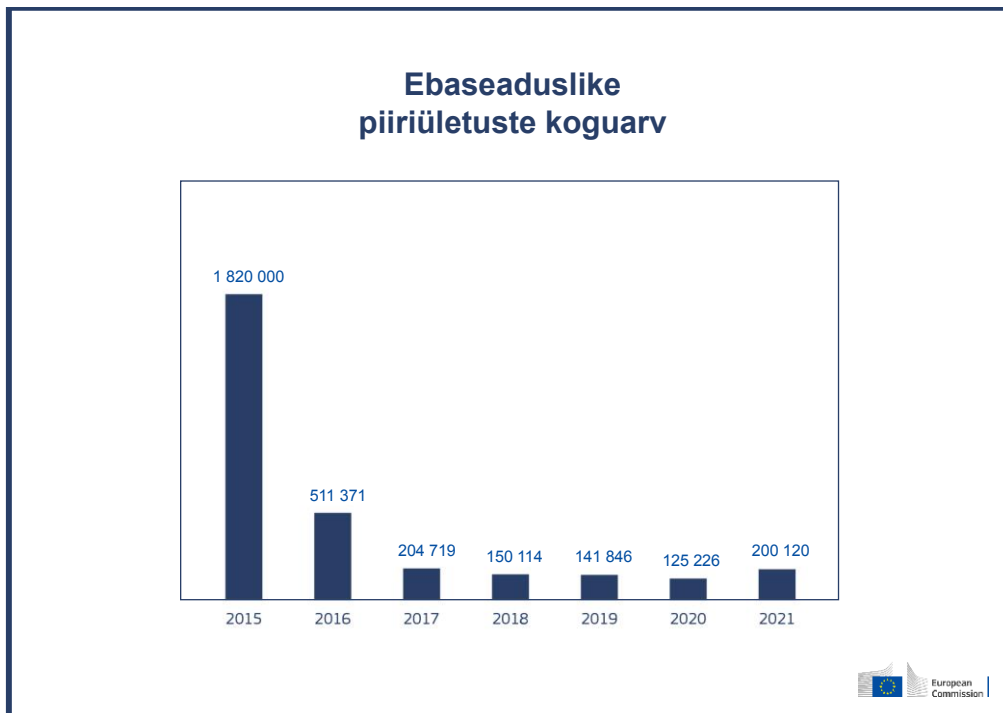
3. Schengeni ala olukord

3.1. Olukord välispiiridel

ELi välispiire ületavad igal aastal sajad miljonid inimesed, mis teeb EList maailma kõige külalislahkema sihtkoha. Praegu saab Euroopa Liitu viisavabalt reisida ligikaudu 1,3 miljardit inimest ligikaudu 60 riigist üle kogu maailma.

Kuigi valdav enamik kolmandate riikide kodanikke saabub ELi seaduslikult, on ebaseaduslik ränne endiselt probleem. 2021. aastal teatas Frontex 200 000 ebaseaduslikust piiriületusest. Samal aastal oli ebaseaduslikke saabujaid Leetu, Poola ja Läti üle kümne korra rohkem kui 2020. aastal, kuna Valgevene režiim **kasutas rändajaid** poliitilistel eesmärkidel ära. Tänu ELi otsusekindlale

ja otsustavale tegevusele on olukord aga stabiliseerunud ja Valgevenest saabujate arv märkimisväärselt vähenenud.



Suundumuste poolest oli 2021. aastal ELi suunduva ebaseadusliku rände puhul kõige rohkem kasutatav rändetee (34 % teatatud ebaseaduslikest piiriületustest) taas **Vahemere keskosa rändetee ja peamine sihtriik oli Itaalia**. See suundumus jätkus ka 2022. aastal: 8. mai 2022. aasta seisuga teatati sellel rändeteel peaaegu 11 800 saabujast, nende arv vähenes eelmise aasta sama perioodiga võrreldes 7,6 %. 2022. aastal toimus 8. mai seisuga 11 797 ebaseaduslikku piiriületust Itaaliasse ja ainult 1 Maltasse. **Vahemere lääneosa ja Lääne-Aafrika** rändeteede kaudu Hispaaniasse saabunute arv oli jätkuvalt suur: 8. mai 2022. aasta seisuga registreeriti 10 475 ebaseaduslikku piiriületust, mis on 32 % rohkem kui 2021. aasta samal perioodil. Kuigi Hispaania mandriosa saabujate arv vähenes 2022. aastal võrreldes 2021. aasta sama perioodiga, on Kanaari saartele saabujate arv märkimisväärselt suurenenud (53 %).

Kui rändesurve **Kreekas** jätkas vähenemist, siis **Küprosele** saabujate arv suurenes 2021. aastal võrreldes 2020. aastaga märkimisväärselt (123 %). 2022. aastal teatati, et 8. mai seisuga saabus Kreekasse 3 031 (24 % rohkem kui 2021. aasta samal perioodil) ja Küprosele 6 755 inimest (142 % kasv).

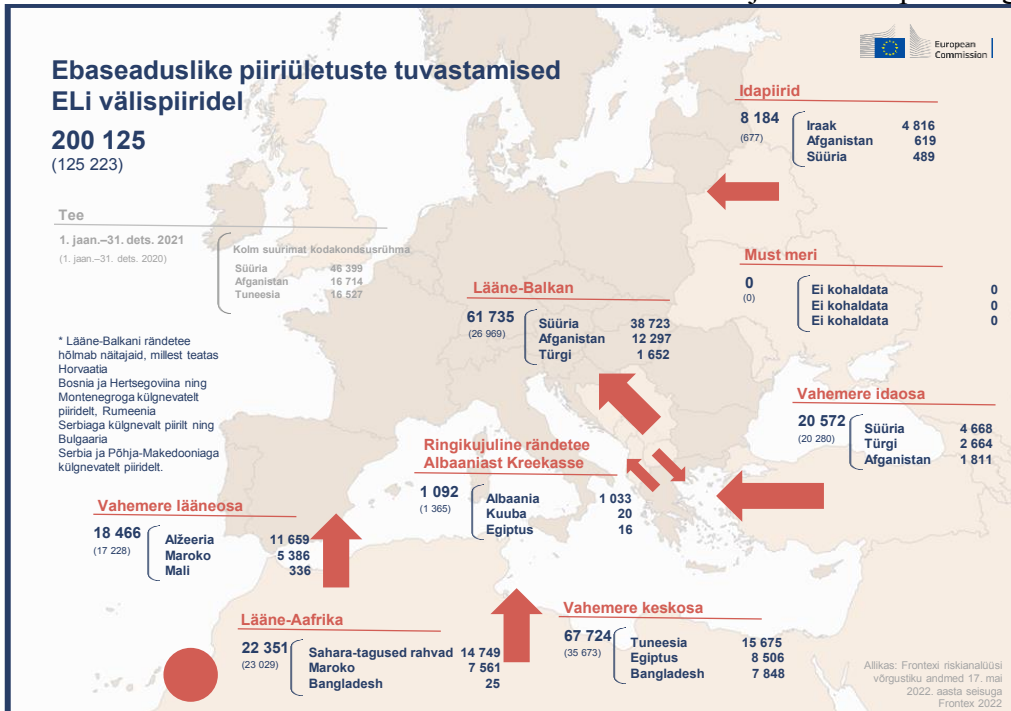
Surve suurenes ka **Lääne-Balkani rändeteel**, kus 2022. aasta esimese kolme kuu jooksul teatati 19 029 ebaseaduslikust piiriületusest, mis on 125 % rohkem kui eelmisel aastal samal ajal.

Ebaseaduslike saabujate arv **Afganistanist** ELi on suurenenud pärast Talibani võimuhääramist 2021. aasta augustis, kuid on jäänud mõõdukale tasemele.

Europoli andmetel¹⁷ kasutab rohkem kui 90 % ELi saabuvatest ebaseaduslikest rändajatest kas osaliselt või kogu oma reisi jooksul inimsmugeldajaid. Kaks kolmandikku rändajaist ei vasta

¹⁷ [Facilitation of Illegal Immigration | Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu/facilitation-of-illegal-immigration).

esimeses astmes rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele ja tuleb lõpuks tagasi saata.



Infokast nr 3. Venemaa agressioon Ukrainas – Euroopa suurim inimeste sundränne pärast Teist maailmasõda ja ELi viivitamatu reageerimine

Alates Venemaa sõjalise sissetungi algusest Ukrainasse on Ukrainast ja Moldovast Euroopa Liitu sisenenud umbes 6 miljonit inimest, kellest 200 000 on kolmandate riikide kodanikud, kes ei ole Ukraina kodanikud. Biomeetrist passi omavad ukrainlased saavad viisavabalt liikuvate reisijatena ning ühinevad sageli oma perekondade ja sõpradega eri liikmesriikides.

EL on suutnud tõhusalt toime tulla tohutute tagajärgedega, tuginedes nii Schengeni *acquis*⁷ kui ka sellest kaugemale ulatuvatele meetmetele.

- Võttes arvesse erakorralist olukorda liidu ja Ukraina piiril, esitas komisjon tegevussuunised,¹⁸ mille eesmärk on aidata liikmesriikide piirivalveametnikel hallata **tõhusalt piirile** saabujaid, säilitades samal ajal kõrge julgeolekutaseme.
- 4. märtsil 2022 võttis nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt esimest korda vastu rakendusotsuse,¹⁹ millega nähakse ette sõja tagajärjel Ukrainast põgenevate isikute massilise sissevoolu tulemusena ajutine kaitse²⁰.
- Rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava ELi võrgustiku (edaspidi „valmisoleku- ja kriisikava võrgustik“)²¹ tegevust on intensiivistatud, et tagada pidev teabevahetus ja koordineeritud reageerimine sellistest sündmustest tulenevatele probleemidele.
- Komisjon asutas ka **solidaarsusplatvormi**, mis ühendab liikmesriike ja Schengeni lepinguga ühinenud riike, ELi ametid ja rahvusvahelisi organisatsioone ning milles osalevad Ukraina ja Moldova, et koordineerida Ukraina sõja eest põgenevate inimeste ja neid vastuvõtivate riikide toetamist.
- 28. märtsil toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu erakorralisel istungil esitas komisjon Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi Prantsusmaaga eelnevalt kokku lepitud kümnest punktist koosneva tegevuskava,²² et hõlbustada Ukraina-vastase sõja eest põgenevate inimeste vastuvõtmise koordineerimist Euroopa tasandil.
- **ELi ametid** andsid kiiresti konkreetset toetust.
 - **Frontex** lähetas juba toimuva ühisoperatsiooni Terra²³ raames ja liikmesriikide taotluste alusel viivitamata ELi ja Ukraina piiridele lisapersonali. 27. aprilli 2022. aasta seisuga on ELi idapiirile (mis hõlmab piiri Ukraina, Moldova, Venemaa ja Valgevenega) lähetatud 297 Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse ametnikku. Frontex aitas ka 718-l sõja eest põgeneval kolmanda riigi kodanikul pöörduda turvaliselt tagasi oma päritoluriiki.
 - Frontex toetab kohapeal aktiivselt Moldova ametivõimude jõupingutusi, et tegeleda Ukraina sõja eest põgenevate sadade tuhandete pagulaste sissevoolu ja sellele järgneva väljavoolu topeltprobleemiga. Pärast Moldovaga rekordilise aja jooksul staatust käsitleva kokkuleppe sõlmimist lähetatakse alates 27. aprillist Moldovasse 70 Euroopa piiri- ja rannikuvalve alalise korpuse ametnikku.
 - **Europoli** eksperdid ja külalisametnikud, kes on lähetatud ELi välispiiridele, toetavad liikmesriike teiseste julgeolekukontrollide tõhustamisel ning kriminaalteabe analüüsimisel, et toetada uurimisi ning koostada täielik ülevaade kriminaalteabest ja teha konsolideeritud

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=ET).

¹⁹ Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse.

²⁰ Ajutine kaitse annab sõja eest põgenevatele inimestele õiguse elamisloale, juurdepääsu sobivale majutusele, tööturule, arstiabile, sotsiaalkindlustusele, haridusele ning perekondadele võimaluse teatavatel tingimustel taasühineda, ilma et see piiraks õigust varjupaigamenetlusele.

²¹ Komisjoni 23. septembri 2020. aasta soovitus (EL) 2020/1366 rändevaldkonna valmisolekut ja kriisihjet puudutava ELi mehhanismi kohta.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ Frontexi korraldatud ühisoperatsioon Terra 2022 toimub 12 ELi liikmesriigis ja hõlmab 62 piiripunkti. Kokku toetab riikide ametiasutusi piirihalduses rohkem kui 450 alalise korpuse ametnikku 28st ELi ja Schengeni riigist. Operatsiooni eesmärk on tugevdada piirikontrolli ELi maismaapiiridel, aidata riikidel võidelda piiriülese kuritegevusega ja tugevdada ELi sisejulgeolekut.

andmeanalüüs.

- **Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet** külastas kõiki Ukraina ja Moldovaga piirnevaid liikmesriike, jälgides ja analüüsides põhiõiguste olukorda piiripunktides ning registreerimis- ja vastuvõtukeskustes.
- Pärast komisjoni ettepanekut võttis nõukogu alates 25. veebruarist 2022 vastu **ELi-Venemaa viisalihtsustuse osalise peatamise**.

Üldiselt on piirideta Schengeni ala olemasolu andnud Euroopale ainulaadse võimaluse probleemidele sidusalt reageerida, pakkudes põgenikele võimalust saada kaitset neile kõige sobivamas riigis ja soodustades solidaartegevuse pakkumisi ja põgenike jaotamist kõige suurema surve all olevatest liikmesriikidest teistesse.

3.2. Olukord sisepiiridel

Alates 2015. aasta septembrist on sisepiirikontroll taaskehtestatud üle 280 korra. Liikmesriigid teatasid komisjonile piirikontrolli ajutisest taaskehtestamisest Schengeni alal kolmel peamisel põhjusel: 1) 2015. aasta pagulaskriisist tulenenud teisene ränne, 2) terrorismivastane võitlus ja 3) COVID-19 leviku piiramine.

Aastate jooksul on komisjon pidanud tihedat poliitilist ja tehnilist dialoogi nende liikmesriikidega, kes on kehtestanud pikaks ajaks piirikontrolli sisepiiridel, et mõista olukorda ja uurida võimalusi konkreetsete alternatiivsete meetmete võtmiseks. 2017. aastal tegi komisjon ettepaneku muuta kohaldatavaid eeskirju, tuginedes samal aastal vastu võetud komisjoni soovitudele,²⁴ et sillutada teed pikaajalise piirikontrolli kaotamisele sisepiiridel. Nõukogu ei toetanud seda ettepanekut siiski piisavalt. Võttes arvesse neid arutelusid ning tuginedes liikmesriikide ja sidusrühmadega peetud konsultatsioonidele,²⁵ esitas komisjon 2021. aasta detsembris Schengeni piirieskirjade uued muudatusettepanekud, millega asendati komisjoni eelmine ettepanek. Sihipärastes muudatusettepanekutes tuginetakse nii saadud õppetundidele kui ka COVID-19 pandeemia ajal saadud kogemustele ning käsitletakse liikmesriikide tõstatatud probleeme, säilitades samal ajal Schengeni ala, kus piirikontroll sisepiiridel peaks jääma viimaseks abinõuks.

Hiljutises otsuses liidetud kohtuasjades C-368/20 ja C-369/20²⁶ rõhutas Euroopa Kohus, et erakorralise meetmena tuleb piirikontrolli taaskehtestamise võimalust sisepiiridel tõlgendada kitsalt²⁷. Komisjon ja nõukogu on alustanud liikmesriikidega arutelusid kohtuotsuse mõju üle. Vahepeal hindab komisjon kohtuotsust silmas pidades uuesti kõige uuemaid teateid piirikontrolli kohta sisepiiridel.

Infokast nr 4. COVID-19 mõju

COVID-19 pandeemia tõi selgelt esile vajaduse välispiiridel ja Schengeni alal kriisiolukordades kohaldatava stabiilse koordineerimis- ja otsustusraamistiku järele. Pandeemia alguses taaskehtestas

²⁴ Komisjoni 12. mai 2017. aasta soovitus (EL) 2017/820 proportsionaalsete politseikontrollide ja politseikoostöö kohta Schengeni alal (C(2017) 3349, ELT L 122, 13.5.2017, lk 79–83) ning komisjoni 3. oktoobri 2017. aasta soovitus (EL) 2017/1804 Schengeni piirieskirjade nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad piirikontrolli ajutist taaskehtestamist Schengeni ala sisepiiridel (C(2017) 6560, ELT L 259, 7.10.2017, lk 25–27).

²⁵ Nagu on kirjeldatud ettepanekule COM(2021) 891 lisatud mõjuhinnangu 2. lisas, toimus 2020. aasta novembrist 2021. aasta veebruarini peamiselt konkreetseid sidusrühmi hõlmanud konsulteerimine sidusrühmadega Schengeni foorumi ja temaatiliste seminaride kaudu, mis jagunesid teema ja sidusrühmade järgi. See hõlmas liikmesriike, Euroopa Parlamenti, veoettevõtjaid ja valitsusväliseid organisatsioone.

²⁶ Kohtuotsuses käsitletakse Schengeni piirieskirjades sätestatud tähtaegadest pikema sisepiirikontrolli pikendamise seaduslikkust ja antakse sellega seoses olulisi selgitusi.

²⁷ Vt kohtuotsuse C-368/20 punkt 69.

enamik liikmesriike piirikontrolli sisepiiridel ning ühine koordineerimine toimus alles hiljem, mis seadis mõnikord ohtu ühtse turu nõuetekohase toimimise. Vastuseks kutsus komisjon nõukogu üles võtma vastu kooskõlastatud otsuse²⁸ kolmandatest riikidest Schengeni alale mittehädavajaliku reisimise suhtes kehtestatud reisipiirangute kohta. Seda üleskutset järgisid kõik ELi liikmesriigid (v.a Iirimaa) ja kõik Schengeni lepinguga ühinenud riigid ning hiljem lisati see nõukogu soovitusse²⁹. Liikmesriigid on siiski kohaldanud seda soovitusi väga erinevalt, seades seega ohtu Schengeni ala üldise toimimise. Komisjoni poolt viimase kahe aasta jooksul kehtestatud ajutised koordineerimismeetmed aitasid kriisi paremini ohjata. Komisjon on teinud koostööd ka liikmesriikidega, et teha kindlaks nende vajadused pandeemiaga tõhusalt toimetulemiseks, eelkõige nõukogu kriisidele poliitilist reageerimist käsitleva ELi integreeritud korra (IPCR) raames. Kriis tõi siiski esile ka vajaduse konkreetse õigusraamistiku järele selliste meetmete võtmiseks välispiiridel sarnaste olukordade puhul tulevikus ning see on osa komisjoni 2021. aasta detsembris vastu võetud ettepanekust muuta Schengeni piirieskirju. Pandeemia on mõjutanud ka Schengeni hindamis- ja järelevalveprotsessi kavandamist ja rakendamist, eelkõige ühise viisapoliitika valdkonnas.

3.3. Schengeni ala loomise lõpuleviimine

Alates 2011. aastast on komisjon aktiivselt toetanud Schengeni ala loomise lõpuleviimist, kutsudes liikmesriike üles võtma kiiresti vajalikke meetmeid, et võimaldada ühineda neil ELi liikmesriikidel, kes veel ei osale täielikult sisepiirikontrollita alal. See suurendab julgeolekut ELis tervikuna.

Viimastel kuudel on astunud olulisi poliitilisi samme. 2021. aasta detsembris tunnistas nõukogu,³⁰ et Horvaatia on täitnud vajalikud tingimused Schengeni *acquis*' kõigi osade kohaldamiseks. Nüüd peab nõukogu esitama otsuse eelnõu³¹ kontrolli kaotamise kohta sisepiiridel ja konsulteerima Euroopa Parlamendiga.

Lisaks ootavad Rumeenia ja Bulgaaria nõukogu otsust, samal ajal kui nad jätkavad Schengeni *acquis*' aktiivset kohaldamist, eelkõige seoses Ukrainaga külgnevate välispiiride haldamisega. Komisjon on alates 2011. aastast kinnitanud, et Bulgaaria ja Rumeenia täidavad Schengeniga ühinemiseks vajalikke tingimusi. Mõlemad liikmesriigid tegid reformitud Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi raames nõukogule ühisavalduse,³² milles nad rõhutasid oma pühendumist Schengeni *acquis*' nõuetekohasele kohaldamisele ja sisepiirikontrollita ala nõuetekohasele toimimisele kaasa aitamisele. Selle lubaduse pidamiseks ja vastastikuse usalduse suurendamiseks kutsusid nad komisjoni koordineerimisel vabatahtlikkuse alusel üles hindama Schengeni *acquis*' viimaste arengusuundade kohaldamist alates 2011. aasta hindamistest, keskendudes välispiiride haldamisele ja politseikoostööle. Komisjon on valmis neid vabatahtlikke hindamisi koordineerima ja rakendama. Komisjon kutsub veel kord nõukogu üles astuma vajalikke samme Schengeni ala konsolideerimiseks, võttes vastu otsuse, mis võimaldab Bulgaarial, Horvaatial ja Rumeenial ametlikult Schengeni alaga liituda³³.

Schengeni hindamisprotsess Schengeni alaga ühinemiseks valmisoleku hindamiseks on käimas ka Kuprošel. 3. mail 2022 võttis Euroopa Parlament komisjoni ettepaneku alusel suure häälteenamusega vastu raporti Schengeni infosüsteemi käsitlevate Schengeni *acquis*' sätete

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Nõukogu soovitus (EL) 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta, 30.6.2020.

³⁰ Nõukogu järeldused Schengeni *acquis*' täielikuks kohaldamiseks vajalike tingimuste täitmise kohta Horvaatias.

³¹ Otsus tuleb vastu võtta asjaomaseid sätteid juba kohaldavaid liikmesriike esindavate liikmete ja ühineva liikmesriigi ühehäälsel otsusega.

³² ALALISTE ESINDAJATE KOMITEE 28. veebruari, 2. ja 4. märtsi 2022. aasta KOKKUVÕTTEV PROTOKOLL, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, punkt 26.

³³ Nagu on nõutud vastavates ühinemisaktides, teeb nõukogu ühehäälsel otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

kohaldamise kohta Küprosel. Järgmise sammuna võtab nõukogu eeldatavasti 2022. aasta teisel poolel vastu otsuse Schengeni infosüsteemi käsitlevate Schengeni *acquis*' sätete kohaldamise kohta Küprosel, millele järgneb süsteemi toimimise hindamine.

4. Schengeni hindamistest tulenevad prioriteedid

Koos usaldusväärse juhtimisega tugineb hästi toimiv Schengeni ala Schengeni *acquis*' nõuetekohasele ja õigeaegsele rakendamisele. Nende eeskirjadega tagatakse, et kõik liikmesriigid kohaldavad ühisel välispiiril ühtseid riiki sisenemise ja riigist väljumise nõudeid, arendavad koostööd piirivalveametnike, riikliku politsei ja õigusasutuste vahel, kasutavad asjakohaseid teabevahetussüsteeme ning rakendavad ühist tagasisaatmispoliitikat. Nendega tagatakse ühtlustatud riiki sisenemise tingimused ja ühine viisapoliitika, et säilitada sisejulgeoleku kõrge tase ja võimalus reisida ilma sisepiirikontrollita. Arvestades töödeldavate isikuandmete suurt hulka, on andmekaitse nõuete järgimine olulise tähtsusega. Kõigi nende eeskirjade nõuetekohane rakendamine mitte ainult ei kaitse kodanike julgeolekut sisepiirideta alal, vaid loob ka sünergia riikide ametiasutuste vahel.

ELi rahaline toetus (Sisejulgeolekufond, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond) hõlbustab samuti Schengeni *acquis*' nõuetekohast rakendamist. Komisjon püüab tagada, et liikmesriikidel on piisavad vahendid, et rakendada soovitusi, millel on Schengeni hindamistest tulenev finantsmõju. Võttes arvesse hindamiste ajakava, julgustatakse liikmesriike sellest tulenevalt eraldama oma riiklike programmide raames vajalikud vahendid, et seada prioriteediks hindamisaruannetes nimetatud puudused, eriti juhul, kui on tuvastatud tõsisemaid puudusi.

Kuigi viimastel aastatel on Schengeni hindamised näidanud, et üldiselt rakendavad liikmesriigid Schengeni *acquis*'d asjakohaselt, on endiselt teatavaid olulisi puudusi ja meetmeid, millega tuleb esmajärjekorras tegeleda. Puudusi ei tuleks vaadelda eraldiseisvana, vaid koos Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi eri valdkondadega, võttes arvesse nende potentsiaali kahjustada Schengeni ala. Mõni neist puudustest on eri poliitikavaldkondades olemuselt horisontaalne ja võib oma mitmesuguse mõju tõttu Schengeni ala heale toimimisele suuremat mõju avaldada.

Schengeni hindamiste esimeses tsükli (2015–2019) leiti suuri puudusi kümnes hindamises kolmes valdkonnas³⁴ ja ajavahemikul 2020–2021 veel üks juhtum neljandas poliitikavaldkonnas³⁵. Need tõsised puudused on mõnel juhul seotud puudustega, mis ohustavad Schengeni ala üldist toimimist, või kujutavad muudel juhtudel tõsist ohtu põhiõigustele. Suurte puuduste leidmise korral jälgitakse liikmesriike tähelepanelikult, et tagada parandusmeetmete kiire rakendamine, sealhulgas korduskülastuste kaudu. Reformitud Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanism toob kaasa veelgi tugevama järelevalvesüsteemi, mis kiirendab kogu protsessi, eriti suurte puuduste leidmise korral, mille jaoks on ette nähtud spetsiaalne kiirmenetlus.

4.1. Välispiiri haldus

Välispiire tuleb kaitsta ja hallata tõhusalt, tagades kaitset taotlevate inimeste õiguste täieliku austamise. Piiride sujuv ületamine peab käima käsikäes julgeoleku kõrge taseme tagamisega.

³⁴ Aruanne Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22. Esimene mitmeaastane hindamisprogramm (2015–2019) (COM(2020) 779 final) ning mõjuhinnang, mis tehti, et koostada ettepanek reformida Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi (SWD(2021) 119 final).

³⁵ Esimeses hindamistsükli tuvastati mehhanismi raames suuri puudusi kümne hindamise käigus kolmes valdkonnas: välispiiride haldamine (Kreeka, Island, Hispaania ja Rootsi); ühine viisapoliitika (Soome ja Madalmaad); Schengeni infosüsteem (Belgia, Prantsusmaa, Hispaania ja Ühendkuningriik). Ajavahemikul 2020–2021 leidis komisjon Kreeka puhul suuri puudusi tagasisaatmise valdkonnas.

Tõhusad ja julgeolekule suunatud piirikontrollimenetlused, mis põhinevad põhjalikul saabumiseelisel teabel ja asjaomastes andmebaasides tehtud päringutel, et tagada kõigi välispiiri ületavate isikute süstemaatiline kontroll, on norm. Samuti on liikmesriigid kohustatud tagama välispiiride jälgimiseks põhjaliku mehhanismi ning tõhusa patrull- ja vaatlustegevuse, et tagada täielik olukorradeadlikkus ja asjakohane reageerimine, sealhulgas elude päästmine merel.

Rändajate ärakasutamine poliitilistel eesmärkidel on iseäranis suur probleem, millele reageerimiseks esitas komisjon 2021. aasta detsembris vastusena Euroopa Ülemkogu üleskutsesele järgmised konkreetsete ettepanekud: Schengeni piirieskirjade muutmine, et sätestada rändajate ärakasutamise määratlus,³⁶ ning uus vahend, mis käsitleb rändajate ärakasutamise olukordi rändaja varjupaigaküsimuste valdkonnas³⁷. Nende ettepanekute vastuvõtmine peaks looma tugeva raamistiku tulevasteks rändajate ärakasutamise juhtudeks ja muutma tarbetuks vajaduse võtta ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 3 kohaseid ajutisi meetmeid³⁸.

Euroopa integreeritud piirihalduse eest vastutavad ühiselt kõik liikmesriigid ja Schengeni lepinguga ühinenud riigid ning liidu institutsioonid ja ametid. Sellega seoses on oluline roll Euroopa piiri- ja rannikuvalvel, mis ühendab asjaomaseid riikide ametiasutusi ja Frontexit. Puudused ühe riigi välispiiridel võivad kahjustada kõiki liikmesriike ja seada ohtu Schengeni ala toimimisele. Seetõttu tuleb liikmesriikide piirihaldus omavahel lõimida, et luua ELi välispiiridel tulemuslik, tõhus ja koordineeritud piirihaldus.

Schengeni hindamised on näidanud, et viimastel aastatel on liikmesriigid teinud märkimisväärseid investeeringuid välispiiride kaitse täiendamisse, mille tulemusena on olukord teises hindamistsüklis (alates 2020. aastast) paranenud ja välispiiride haldamise tase üldiselt piisav. Hindamiste käigus leiti siiski teatavaid puudusi, millest üks on see, et üldiselt **puudub piisav strateegiline juhtimine ja integreeritud piirihalduse riikliku suutlikkuse kavandamine**. See vähendab asutuste koostööd ja põhjustab välispiiride haldusega tegelevate eri asutuste pädevuste kattumist ja vahendite hajusat jaotamist. See on eelkõige seotud **inimressursside ja koolituse** pikaajalise planeerimisega ning infosüsteemide süstemaatilise kasutamise puudumisega piirikontrollis, sealhulgas mõnes kohas asjaomaste andmebaaside põhise süstemaatilise kontrolli tagamiseks **ebapiisava ühenduvusega**. Liikmesriikide riskianalüüside ja haavatavuse hindamiste erinev läbiviimine ja kvaliteet on murettekitav.

Piirikontrolli (kontroll piiril ning patrull- ja vaatlustegevus) puhul ilmnes Schengeni hindamistest, et üldiselt on Schengeni *acquis*³⁹ kohaldamine liikmesriikides piisav. Schengeni hindamise käigus juhiti tähelepanu ka headele tavadele ja uuenduslikele meetmetele, mida liikmesriigid on Schengeni kriteeriumide tõhusaks rakendamiseks võtnud. Vaatamata üldistele jõudsatele edusammudele esineb mõnes piiripunktis välispiiri valvamises korduvaid puudusi ja puudulikke piirikontrollimenetlusi. Piirikontroll toimub enamikus liikmesriikides kooskõlas põhjaliku riskianalüüsiga; siiski esineb endiselt puudusi selles, kuidas mõned liikmesriigid rakendavad piirikontrolli riskianalüüsi Euroopa mudelit,³⁹ mille tulemuseks on ebapiisav olukorradeadlikkus, ressursside hajutatuse ja ebapiisavad operatiivmeetmed.

Mõnes piiripunktis ei tehta piirikontrolli süstemaatiliselt ja normidele vastavalt. See on peamiselt seotud ebapiisavate inimressursside, nõuetekohaselt koolitatud piirivalveametnike puuduse ning puuduliku ühenduvusega andmebaasidega, mis takistab asjaomastes andmebaasides, sealhulgas

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ 1. detsembril 2021 võttis komisjon vastu ettepaneku võtta vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 78 lõikel 3 põhinev otsus, mille eesmärk on toetada Lätit, Leedut ja Poolat, nähes ette meetmed ja operatiivtoetuse, mis on vajalikud Valgevene poolt ära kasutatud isikute saabumise nõuetekohaseks ja väärikaks haldamiseks, austades täielikult põhiõigusi.

³⁹ Ühtne integreeritud riskianalüüsi mudel, <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

Schengeni infosüsteemis ning Interpoli hallatavas varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasis, ühtsete ja süstemaatiliste kontrollide tegemist, mis põhjustab olulisi julgeolekulünki. See võib ohustada iga liikmesriigi ja ELi kui terviku avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid.

Seda süvendab veelgi veoettevõtja kohustust⁴⁰ ja **reisijaid käsitleva eelteabe direktiivide**⁴¹ ebapiisav rakendamine ja kohaldamine mõnes liikmesriigis. Et võidelda ebaseadusliku sisserändega ja tagada tõhus piirikontroll, peavad lennuettevõtjad edastama välispiiridel isikute kontrollimise eest vastutavate asutuste taotluse korral lennule registreerimise lõpuks teabe nende veetavate reisijate kohta volitatud piiripunkti, mille kaudu need isikud sisenevad liikmesriigi territooriumile. Kui seda ei tehta, ei ole piirivalveametnike käsutuses kogu vajalikku teavet, et teostada piisavat piirikontrolli. 2022. aasta lõpuks on kavas läbi vaadata reisijaid käsitleva eelteabe direktiiv,⁴² et kõrvaldada lüngad, mis ilmnesisid ka 2020. aasta hindamise käigus, ja tagada nõuetekohase rakendamise tingimused.

Mitmel liikmesriigil on **killustunud riiklik olukorrapilt**, vähenenud avastamissuutlikkus ja piiratud reageerimissuutlikkus, eelkõige mere- ja maismaapiiridel, mis on tingitud integreeritud piirivalvesüsteemide puudumisest, riiklike piirikontrolliasutuste ebapiisavast koordineerimisest ja koostööst ning **Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR)**⁴³ hajusast **rakendamisest**, mis mõjutab piirikontrolli kvaliteeti. Need puudused võivad vähendada välispiiride haldamise tõhusust ja reageerimissuutlikkust, seades seega Schengeni ala ohtu. See kehtib eriti mere- ja maismaapiiridel piiratud suutlikkuse ja integreeritud piirivalvesüsteemide tõttu, mis mõjutavad piirikontrolli kvaliteeti. Need puudused võivad vähendada välispiiride haldamise tõhusust ja reageerimissuutlikkust, seades seega Schengeni ala ohtu.

Põhiõiguste ning eelkõige *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse* põhimõtte austamine on ELi välispiiride haldamise keskne põhimõte. 2020. aastal hakkasid Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti vaatlejad osalema Schengeni hindamistes, mida tehakse välispiiride valdkonnas. Nad on aidanud tuvastada puudusi ja teinud soovitusi olukorra parandamiseks. Põhiõiguste väidetavad rikkumised välispiiridel tekitavad alati muret. Põhiõiguste kaitse tagamiseks välispiiridel on oluline kõigi väidetavate rikkumiste tõhus hindamine ning vajaduse korral kiire ja sõltumatu uurimine. Sellega seoses on heaks tavaks sõltumatud põhiõiguste järelevalvemehhanismid, mida komisjon jätkuvalt toetab ja rahastab. Põhiõiguste austamine on uue Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismiga hõlmatud aspekt, mis tagab meetmete võtmise mis tahes puuduste ennetamiseks ja kõrvaldamiseks.

Infokast nr 5. Euroopa välispiiride haldamise prioriteedid

- Euroopa integreeritud piirihalduse tõhus rakendamine;
- piirikontrollis riskianalüüsi kasutamise suurendamine ning haavatavuse hindamise tulemuste täielik integreerimine Euroopa piiri- ja rannikuvalve kavandamisse ja tegevusse;
- piirikontrolli kvaliteedi parandamine, kohaldades teabepõhiseid menetlusi ja tõhustades saabumiseelse teabe kasutamist, rakendades piirikontrolli infosüsteeme, sealhulgas reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi läbivaatamise ettepaneku vastuvõtmine komisjoni poolt;

⁴⁰ Nõukogu 28. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid.

⁴¹ Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid.

⁴² Vt komisjoni 2022. aasta tööprogrammi (COM(2021) 645, 19. oktoober 2021) I lisa.

⁴³ Euroopa piiride valvamise süsteem (EUROSUR) on liikmesriikide ja Frontexi vahelise teabevahetuse ja koostöö raamistik, mille eesmärk on parandada olukorrateadlikkust ja reageerimisvõimet välispiiridel.

- riiklike integreeritud piiride valvamise süsteemide ja asutustevahelise koostöö tugevdamine;
- usaldusväärsete riiklike koolitusüsteemide rakendamine piirikontrolli valdkonnas⁴⁴;
- põhiõiguste riiklike järelevalvemehhanismide rakendamine.

4.2. Viisapoliitika

Schengeni ala ei saa toimida tõhusalt ilma ühise viisapoliitikata. See on seaduslike külastajate, nt turistide ja ärireisijate riiki sisenemist soodustav vahend, mis aitab ühtlasi vältida nii julgeolekuohte kui ka ELi suunduva ebaseadusliku rände ohtu. Viisaeeskirjaga⁴⁵ on kehtestatud ühtlustatud menetlused ja tingimused viisataotluste menetlemiseks ja viisade andmiseks ning viisainfosüsteemiga⁴⁶ tagatakse, et konsulaatidel, piirivalveametnikel, õiguskaitse-, immigratsiooni- ja muudel asjaomastel asutustel on juurdepääs viisataotlejate andmetele.

COVID-19 pandeemiaga seotud reisipiirangud tõid kaasa Schengeni viisa taotluste massilise vähenemise. Kui enne pandeemiat said Schengeni alas osalevate riikide konsulaadid 2018. aastal 16 miljonit ja 2019. aastal 17 miljonit viisataotlust, vähenes taotluste arv 2020. aastal 3 miljonini ja 2021. aastal 2,5 miljonini.

Pandeemia piiras ka Schengeni hindamiste tegemist selles poliitikavaldkonnas, arvestades, et hindamised toimuvad viisanõudega kolmandates riikides asuvates liikmesriikide konsulaatides. 2020. ja 2021. aastal oli võimalik teha ainult kaks hindamist. Siiski on paljud liikmesriigid teinud eelmiste hindamistega seotud tegevuskavade rakendamisel suuri edusamme. 12 tegevuskava lõpetamine viimase kahe aasta jooksul tähendab, et märkimisväärne osa leitud puudustest on edukalt kõrvaldatud.

Liikmesriigid rakendavad suures osas nõuetekohaselt ühist viisapoliitikat viisade väljaandmise või sellest keeldumise otsustega, mis on üldiselt hästi põhjendatud. Mõned peamised murettekitavad küsimused on seotud järgmisega.

- Liikmesriikide tavad viisade või nõutavate täiendavate dokumentide kehtivuse kindlaksmääramisel on endiselt erinevad, hoolimata viisaeeskirjas sätestatud viisa kehtivust käsitlevatest eeskirjadest ja komisjoni vastuvõetud õiguslikult siduvatest täiendavate dokumentide ühtlustatud loeteludest.
- Ebapiisav koolitus ja personalipuudus põhjustavad menetlusvigu.
- Väliste teenuseosutajate kasutamine on laialt levinud, kuid nende tegevuse järelevalve on ebapiisav.
- Viisainfosüsteemi täielikku kasutamist ei lase kohati saavutada viisainfosüsteemi sisestatud andmete ebapiisav kvaliteet, asjaolu, et riiklike juhtumikäsitusüsteeme ei kohandata alati viisaeeskirja ja viisainfosüsteemi töövooga, piisava IT-väljaõppe puudumine ning piiratud teadlikkus süsteemi teatavatest funktsioonidest ja kasust.

Varasemate hindamiste järelevalveprotsessi osana on komisjon korduvalt kutsunud liikmesriike üles neid probleeme lahendama ning integreeritud piirihalduse fondi piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi (2021–2027) raames on asjaomaste meetmete toetamiseks tehtud kättesaadavaks piisav rahaline toetus.

Komisjon esitas 27. aprillil 2022 ettepaneku **viisamenetluste digiteerimise** kohta, et moderniseerida ja muuta viisataotluste esitamine ja töötlemine tõhusamaks, tugevdades ühtlasi

⁴⁴ ELi piiri- ja rannikuvalveametnike põhikoolituse õppekava on ainus õppekava, milles kehtestatakse peamised piirivalve operatiivtasandi õpestandardid Euroopa Liidu liikmesriikides. Komisjon ja Frontex on pidevalt julgustanud liikmesriike seda kasutama.

⁴⁵ Määrus (EÜ) nr 810/2009 (ELT L 243, 15.9.2009, lk 1).

⁴⁶ Määrus (EÜ) nr 767/2008 (ELT L 218, 13.8.2008, lk 60).

Schengeni ala julgeolekut. Samal päeval tegi komisjon ettepaneku kaotada Kuveidi ja Katari kodanike suhtes kehtiv viisanõue. Lähikuudel hindab komisjon muudetud viisaeeskirja, mis jõustus 2020. aasta veebruaris. Komisjon jälgib ka edaspidi tähelepanelikult kolmandaid riike, mille kodanikel on viisavaba sissepääs ELi, eelkõige viisanõudest vabastamise peatamise korra aruande kaudu,⁴⁷ ning jätkab ka tihedat koostööd asjaomaste liikmesriikide ja Ameerika Ühendriikidega, et saavutada täielik vastastikune viisavabadus ülejäänud liikmesriikides, nimelt Bulgaarias, Küprosel ja Rumeenias. Lisaks jälgib komisjon koostöös liikmesriikidega tähelepanelikult viisanõudest vabastatud kolmandate riikide rakendatavaid investoritele kodakondsuse andmise programme, kuna nendest kavades kasusaajad võivad saada vaba juurdepääsu Schengeni alale. Hiljuti otsustas nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ajutiselt peatada viisanõudest vabastamise nõuded pärast 2015. aastat välja antud Vanuatu passi omanikele tulenevalt riskidest, mis on seotud selle investoritele kodakondsuse andmise programmiga⁴⁸. Liikmesriigid peavad jätkama tihedat koostööd eu-LISA ja komisjoniga, et ajakohastada oma viisade menetlemise IT-süsteeme, et need vastaksid ajakohastatud viisainfosüsteemile. Schengeni hindamisi selles poliitikavaldkonnas jätkatakse 2022. aasta juunis, võttes nõuetekohaselt arvesse muutuvat epidemioloogilist olukorda.

Infokast nr 6. Viisapoliitika prioriteedid

- Kiired edusammud viisamenetluste digiteerimist käsitleva ettepaneku üle peetavatel läbirääkimistel;
- kiire edasimineku Kuveidi ja Katari viisanõudest vabastamist käsitleva ettepaneku üle peetavatel läbirääkimistel;
- muudetud viisainfosüsteemi rakendamise ettevalmistamine;
- järelevalve tõhustamine nende kolmandate riikide üle, mille kodanikud on saanud viisavaba sissepääsu ELi;
- kolmandate riikide rakendatavate investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade järelevalve tõhustamine kooskõlas soovitusel C(2022) 2028⁴⁹;
- Schengeni hindamiste jätkamine alates 2022. aasta juunist.

4.3. Seadusliku riigis viibimise õiguseta isikute tagasisaatmine

Jõupingutuste suurendamine, et vähendada ebaseaduslikku rännet ELi ja paremini kaitsta välispiire, peaks käima käsikäes meetmete võtmisega liikmesriikide territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusaks **tagasisaatmiseks**. Igal aastal antakse korraldus lahkuda ligikaudu 400 000-le kolmanda riigi kodanikule, kuid nendest pöörduvad kolmandasse riiki tagasi ainult 140 000 (2020. aastal vähem ka pandeemia ohjeldamiseks mõeldud piiravate meetmete tõttu), sealjuures on 45 % nendest vabatahtlikud tagasipöördumised. Liikmesriikide tagasisaatmissüsteemide tõhususe parandamine on samuti oluline aspekt ELi ühise tagasisaatmissüsteemi loomisel, nagu on sätestatud rände- ja varjupaigaleppes, ühendades tugevamad ELi-sisesed struktuurid, eelkõige tugevdatud õigusraamistiku ja uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivi, ning tõhusama koostöö kolmandate riikidega. Kooskõlas 2021. aasta aprillis vastu võetud ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiaga töötatakse liikmesriikide vahel välja ühtsem ja koordineeritum lähenemisviis vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise täieliku potentsiaali ärakasutamiseks, et suurendada

⁴⁷ Komisjon peab igal aastal esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande viisanõudest vabastamise nõuete jätkuva täitmise kohta riikides, mille kodanikud said viisavaba sissepääsu vähem kui seitse aastat tagasi pärast viisanõude kaotamise dialoogi edukat lõpuleviimist (Albaania Vabariik, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Põhja-Makedoonia Vabariik, Serbia Vabariik, Gruusia, Moldova Vabariik, Ukraina). Viisanõudest vabastamise peatamise korra raames esitatav neljas aruanne võeti vastu 4. augustil 2021 (COM(2021) 602).

⁴⁸ EL 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

tagasipöördujate, ELi ja kolmandate riikide vastastikuse kasu eesmärgil ELi ühise tagasisaatmissüsteemi tõhusust ja jätkusuutlikkust.

Schengeni hindamised on näidanud, et selles valdkonnas on olukord paranenud ning liikmesriikide siseriiklikud õigusaktid ja tavad on nüüd tagasisaatmisdirektiivi nõuetega paremini kooskõlas. Põhiõiguste täieliku austamise tagamiseks tuleb siiski teha veel parandusi. Ühes liikmesriigis on tuvastatud suured puudused, mis tulenevad ebapiisavatest kinnipidamistingimustest ja ebapiisavatest menetluslikest tagatistest.

Mis puutub tagasisaatmissüsteemide tõhususse, siis ei väljasta kõik liikmesriigid süstemaatiliselt tagasisaatmisotsuseid kolmandate riikide kodanikele, kellel ei ole seaduslikku riigis viibimise õigust. Sisenemiskeeldude puhul, mida ei väljastata süstemaatiliselt, kui kolmandate riikide kodanikud ei täida tagasipöördumiskohustust, esineb erinevaid tavasid, mis piiravad nende hoiatavat mõju.

Tagasisaatmisotsuste tõhus täitmine on endiselt probleem, mida mõjutab ka vähene koostöö seoses vastuvõtmisega kolmandates riikides. Nendele välistele probleemidele vaatamata on siseriiklikes süsteemides Schengeni hindamiste käigus ilmnunud takistusi, mis vähendavad liikmesriikide tagasisaatmissüsteemide tõhusust. Lisaks tuleb tagasisaatmise valdkonnas parandada andmete kogumist, et võimaldada poliitika paremat kujundamist, rakendamist ja hindamist. Mitmes liikmesriigis tuvastatud peamised probleemid on seotud järgmisega:

- piiratud/ebapiisav tagasisaatmiseks ette nähtud personal ja infrastruktuur;
- tagasisaatmisotsuste rakendamise puudulik või ebatõhus järelevalve, sealhulgas tagasisaatmisjuhtumite haldamise IT-süsteemide kaudu;
- vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide piiratud kättesaadavus ja kasutamine (sealhulgas seoses tagasipöördumisalase nõustamisega);
- kinnipidamise alternatiivide piiratud kasutamine põgenemise vältimiseks ja piisava spetsiaalse kinnipidamissuutlikkuse puudumine.

Komisjon teeb tihedat koostööd liikmesriikidega, et tagada tagasisaatmiseeskirjade täielik rakendamine ja võtta vajaduse korral järelemeetmeid, sealhulgas rikkumismenetluste kaudu. Erilist tähelepanu pööratakse tagasisaatmismenetluste rakendamisele, näiteks tagasisaatmisotsuste väljastamisele ja nende tõhusale täitmisele, samuti rändajate, eelkõige laste ja haavatavate isikute õiguste austamisele tagasisaatmisprotsessi kõigis etappides.

2. märtsil 2022 nimetas komisjon ametisse esimese ELi tagasisaatmise koordinaatori. Tagasisaatmise koordinaator koondab ELi tagasisaatmispoliitika töösuundi. Seejuures toetub ta liikmesriikide positiivsetele kogemustele ning hõlbustab tagasisaatmisprotsessi sujuvat ja seotud rakendamist. Komisjon on loomas kõrgetasemelist tagasisaatmisvõrgustikku, mis toetab tagasisaatmise koordinaatorit praktilise koostöö hõlbustamisel liikmesriikide, komisjoni ja Frontexi vahel ning on usaldusväärne ruum konstruktiivseks teabevahetuseks ja dialoogiks tagasisaatmisküsimustes kõrgel tasandil.

Infokast nr 7. Tagasisaatmispoliitika prioriteedid

- Uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivil põhineva uuendatud tagasisaatmisalase õigusraamistiku kiire vastuvõtmine.
- Vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise edendamine ELi ühise tagasisaatmissüsteemi lahutamatu osana kooskõlas ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiaga.
- Selles valdkonnas pakutava Frontexi operatiiv- ja praktilise toe täielik ärakasutamine.

4.4. Politseikoostöö⁵⁰

Sisepiirikontrollita alal on tugev **politseikoostöö** liikmesriikide vahel hädavajalik, et tagada julgeolek ja usaldus Schengeni alal ja eelkõige piirialadel. Europoli avaldatud 2021. aasta ELi raske ja organiseeritud kuritegevuse ohtude hinnangu (EU SOCTA) kohaselt tegutseb peaaegu 70 % organiseeritud kuritegelikest võrgustikest rohkem kui kolmes liikmesriigis. Politseiametnikud peavad suutma teha tõhusat, kiiret ja süstemaatilist koostööd kogu ELis, et võidelda rahvusvahelise kuritegevusega.

Läbiviidud Schengeni hindamised politseikoostöö valdkonnas on esile toonud tõsiasja, et kuigi liikmesriigid üldiselt järgivad Schengeni *acquis'* nõudeid, takistab **hulk tõkkeid mõningate liikmesriikide käsutuses olevate politseikoostöö piiriüleste vahendite praktilist kasutamist.**

Piiriülest politseikoostööd, nagu on sätestatud ettepanekus võtta vastu nõukogu soovitus politsei operatiivkoostöö kohta, komplitseerib see, et paljudes liikmesriikides tegutsevad erinevad politseiorganid, nt sõjaväepolitsei, tsiviilpolitsei, riiklik, piirkondlik või kohalik politsei. On oluline, et iga liikmesriik korraldaks oma sisemise koordineerimise nii, et kõik asjaomased teenistused saaksid osaleda piiriüleses ja rahvusvahelises politseikoostöös. Selleks on peaaegu kõik liikmesriigid määranud ühe teenistuse **ühtseks kontaktpunktiks**,⁵¹ mis on pädev tegelema piiriülese ja rahvusvahelise õiguskaitsealase operatiivkoostöö ja teabevahetusega. Ühtsed kontaktpunktid, mis on piiriülese õiguskaitsealase koostöö ja operatiivse teabevahetuse nurgakivid, kannatavad integratsiooni ja töötajate vajadustele kohandatud koolituse puudumise tõttu, mis vähendab viimastel aastatel toimunud teabevahetuse järsust kasvust saadavat kasu.

Tõhus piiriülene koostöö nõuab koostalitlusvõimelisi sidevahendeid ja mobiilset juurdepääsu asjaomastele andmebaasidele kooskõlas vajalike kaitsemeetmetega. Riigisiselt kasutatavad tehnilised süsteemid peaksid olema kättesaadavad turvaliseks piiriüleseks teabevahetuseks, sealhulgas turvalise e-posti ja raadiosidesüsteemide jaoks, eelkõige jälitamise korral. Piisavate tehniliste vahendite puudumise tõttu kasutavad politseiametnikud enamikus liikmesriikides ebaturvalisi raadiosidevahendeid või mobiiltelefone, et võtta taustakontrolli eesmärgil ühendust oma vastava dispetšeriga. Sellega kaasneb sidehäirete (sageli mägiipiirkondades) ja arusaamatuste oht (nt transliteratsiooniprobleemide korral). Samu riske esineb ka siis, kui välitööd tegevatel politseiametnikel puudub piisav mobiilne juurdepääs andmebaasidele. Kui politseiametnikud kontrollivad isikut piirialadel ühispatrulli või sihipärase ühistegevuse käigus, peab neil olema vahetu ja piisav juurdepääs oma riiklikele ja rahvusvahelistele andmebaasidele, millele neil on siseriikliku õiguse kohaselt juurdepääs. Kui olemasolevat teavet või võetavaid meetmeid ei kuvata õigesti, võivad näiteks tagaotsitavad kurjategijad jääda avastamata mitmes riigis. Lisaks valdkonna politseiametnikele vajavad uurijad ka otsesemat juurdepääsu asjakohastele rahvusvahelistele andmebaasidele. Kuna enamik kurjategijaid tegutseb piiriüleselt, on rahvusvaheliste sidemete varajane avastamine eduka kriminaaluurimise jaoks väga oluline.

Viimasena on **politsei piiriülese operatiivtegevuse** (nagu jälitus või piiriülene jälgimine) hõlbustamise ulatus ELis väga erinev. Kui mõned riigid võimaldavad suurel määral vastastikust juurdepääsu üksteise õiguskaitsealastele (sealhulgas tolli- ja piirivalve) andmebaasidele, siis teised kehtestavad jälitamisele liiga kitsad geograafilised või ajapiirangud või ei võimalda välisriigi politseiametnikel jälitamise käigus kahtlusaluseid oma territooriumil kinni pidada.

⁵⁰ Politseikoostöö hõlmab kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sealhulgas politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste koostööd kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 87).

⁵¹ Ühtne kontaktpunkt on Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 39 lõikes 3 osutatud riiklik keskasutus, kes vastutab rahvusvahelise politseikoostöö eest.

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon,⁵² milles sätestatakse politseikoostöö aluspõhimõtted, ja Rootsi raamotsus 2006/960/JSK õiguskaitseasutuste vahelise teabe ja jälitusteabe vahetamise lihtsustamise kohta, on mõlemad Schengeni *acquis*' osad. Konventsiooni sätted annavad osalisriikidele märkimisväärse paindlikkuse selle rakendamisel. Praktikas kasutatakse selle ühise lähtealuse edasiarendamiseks süstemaatiliselt kahe- või mitmepoolseid lepinguid⁵³. Praegu on ELi liikmesriikide vahel selliseid lepinguid umbes 60.

Politseikoostöö valdkonnas on peamine probleem see, et õigusraamistik on killustatud ja võimaldab liikmesriikidel olla selle rakendamisel väga paindlikud. Politseikoostöö ettepanekute⁵⁴ eesmärk on sellega tegeleda ja tugevdada politseikoostööd, pakkudes selgeid kanaleid ja ajakava teabevahetuseks ning andes Europolile suurema rolli. Komisjon tervitab nõukogu tehtud edusamme, mille eesmärk on võtta 2022. aasta juunis vastu üldine lähenemisviis direktiivi ja määruse suhtes ning kiita heaks soovitus politsei operatiivkoostöö kohta. Neid ettepanekuid käsitlevad kolmepoolsed läbirääkimised võivad seega alata veel sel aastal ja need võetakse eeldatavasti vastu enne 2023. aasta lõppu.

Oluline on jätkata politseiasutuste käsutuses olevate vahendite arendamist. Reisijaid käsitleva eelteabe kasutamine ja vahetamine koos broneeringuinfoaga on juba andnud käegakatsutavaid tulemusi võitluses terrorismi ja raskete kuritegude vastu. Ettevalmistamisel on uus seadusandlik algatus, et parandada reisijaid käsitleva eelteabe kasutamist ka õiguskaitse eesmärkidel, suurendades õiguskindlust ja kõrvaldades lüngad, mis ilmnesid reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi 2020. aasta hindamisest,⁵⁵ nähes samal ajal ette vajalikud kaitsemeetmed. Aruanne on kavas esitada 2022. aasta lõpuks.

Infokast nr 8. Politseikoostöö prioriteedid

- Politseikoostöö ettepanekute kiire vastuvõtmine ja politsei operatiivkoostööd käsitleva soovitus rakendamine, mille nõukogu võtab eeldatavasti vastu juunis.
- Uue reisijaid käsitleva eelteabe alase seadusandliku meetme (millega tugevdatakse selle kasutamist õiguskaitse eesmärkidel) ettepaneku vastuvõtmine komisjoni poolt 2022. aasta lõpuks.
- Rahvusvaheliste koostöökanalite edasine integreerimine, juhtumite haldamise süsteemide parandamine ja protsesside automatiseerimine ühtsetes kontaktpunktides.
- Ühtsete kontaktpunktide töötajate, uurijate ja politseiametnike tõhus ja otsene veebipõhine juurdepääs riiklikele, ELi ja rahvusvahelistele õiguskaitsealastele andmebaasidele, kuivõrd see on vajalik nende ülesannete täitmiseks.
- Tõhus mobiilne juurdepääs rahvusvahelistele/riiklikele andmebaasidele välitööd tegevate politseiametnike jaoks, eelkõige piirialadel.
- Raadiosidevahendite koostalitlusvõime.

4.5. Schengeni infosüsteem

Schengeni infosüsteem (SIS) on sisepiiridel piirikontrolli kaotamise peamine kompensatsioonimeede, kuna see toetab oluliselt rände- ja julgeolekupoliitikat kogu Schengeni alal ja selle välispiiridel.

⁵² Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklid 39–47.

⁵³ Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 39 lõige 5.

⁵⁴ Need hõlmavad ettepanekut võtta vastu nõukogu soovitus politsei operatiivkoostöö kohta (COM(2021) 780 final), ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust (COM(2021) 782 final), ning ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmevahetust (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>.

SISi tähtsus Euroopa julgeoleku ja piirihalduse jaoks kasvab pidevalt. Kuigi COVID-19 kriis mõjutas süsteemi kasutamist sellega seotud reise vähenemise ja selle aja jooksul tehtud piirikontrollide arvu vähenemise tõttu, on SISi kasutamine Euroopas nüüd stabiilselt kasvanud, ja jõudis 2021. aasta lõpus haripunkti, s.o peaaegu 90 miljoni hoiatusteateni,⁵⁶ mille liikmesriigid sisestasid Schengeni infosüsteemi andmebaasi⁵⁷. Vahetult enne pandeemia algust, 2019. aasta detsembriks jõudis Schengeni infosüsteemis tehtud otsingute arv rekordilise 6,6 miljardini ning saadi rekordilised 283 713 päringutabamust⁵⁸ (nende arv suurenes 2014. aasta 128 598 päringutabamusega võrreldes enam kui kaks korda). 2021. aastal tehti SISis üle 7 miljardi otsingu⁵⁹ ja saadi 222 967 päringutabamust, mis aitas kaasa vastava arvu juhtumite lahendamisele süsteemi kasutavates Euroopa riikides.

Schengeni hindamiste põhjal võib järeldada, et **liikmesriigid on Schengeni infosüsteemi rakendanud ja kasutanud üldjoontes tõhusalt ja ühtlaselt**. Kuigi mõnes liikmesriigis tuvastati Schengeni infosüsteemi rakendamisel tõsised vead, on need riigid teinud kiiret ja aktiivselt tööd puuduste kõrvaldamiseks.

Hindamiste käigus ilmsid teatavad **korduvad vead**:

- Liikmesriigid ei sisesta Schengeni infosüsteemi kogu asjakohast teavet. Näiteks sõrmejäljed ja fotod ei ole alati lisatud, isegi kui need andmed on riigi tasandil kättesaadavad. Mõnel juhul on see tingitud sellest, et riigi tasandil puuduvad tehnilised vahendid või kohustuslikud menetlused, mis nõuavad hoiatusteate sisestanud asutustelt nende andmete lisamist, kui need on kättesaadavad.
- Kogu Schengeni infosüsteemi hoiatusteates sisalduvat teavet (näiteks saadaolev isiku foto) ei kuvata lõppkasutajatele, st politseiametnikele, piirivalveametnikele ja teistele kasutajatele, kui nad süsteemis päringuid teevad. See raskendab hoiatusteate subjektiks oleva isiku korrektset tuvastamist ja asjakohaste meetmete võtmist.
- Mõnes liikmesriigis ei ole tehtud edusamme uute vahendite, näiteks SISi sõrmejälgede otsingu funktsiooni kasutamisel. Sellel on olulised tagajärjed, mis põhjustavad julgeolekulinki.
- SIRENE bürood, haldusstruktuurid, mis tegelevad Schengeni infosüsteemi hoiatusteateid täiendava teabe vahetamisega, on Schengeni infosüsteemi toimimise keskmes, kuid neil ei ole alati piisavalt töötajaid ja tehnilisi ressursse, sealhulgas automaatseid ja integreeritud töövoovahendeid, et võimaldada neil seda teavet tõhusalt vahetada.
- SIRENE büroode inim- ja tehniliste ressursside vähese täiendamise tõttu töötavad need struktuurid sageli oma võimete piiril. Teabevahetuse ja büroode vahelise operatiivkoostöö kvaliteet ja kiirus on päringutabamuste järelmeetmete võtmisel otsustava tähtsusega, et tagada näiteks kadunud ja haavatavate isikute kaitse.
- Mõned liikmesriigid ei ühendanud oma numbrimärgi automaatse tuvastamise süsteemi Schengeni infosüsteemiga ning see vähendab üldist julgeolekut Schengeni alal ja välispiiridel.

Infokast nr 9. Schengeni infosüsteemi prioriteedid

- Võimalikult kiiresti tuleb rakendada uuendatud Schengeni infosüsteem, mis sisaldab uusi

⁵⁶ Hoiatusteate on Schengeni infosüsteemi sisestatud andmekogum, mis võimaldab pädevatel asutustel isikut või eset konkreetsete meetmete võtmise eesmärgil tuvastada.

⁵⁷ Võrreldes nelja aasta taguste andmetega (2016. aasta detsembriks 71 miljonit) on täiendavate hoiatusteade arvu suurenenud peaaegu 20 miljoni võrra.

⁵⁸ Päringutabamus on järgmistele kriteeriumidele vastav kokkulangevus: a) seda on kinnitanud: i) lõppkasutaja või ii) kooskõlas siseriiklike menetlustega pädev asutus, kui asjaomane kokkulangevus põhines biomeetriliste andmete võrdlemisel, ning b) nõutud on edasisi meetmeid.

⁵⁹ 2019. aastal tehti SISis 6,6 miljardit päringut ja 2021. aastal 7,0 miljardit päringut.

hoiatusteadete kategooriaid ja võimaldab kasutada uusi funktsioone, mis suurendavad veelgi Schengeni infosüsteemi tõhusust.

- Parandada tuleb liikmesriikide SIRENE büroode varustatust nõuetekohase personali ja ressurssidega ning automatiseerida töövoog, et menetleda arvukaid sissetulevaid päringutabamusi ning tagada teabevahetuse ja koostöö kvaliteet ja kiirus.
- Täielikult tuleb kasutada Schengeni infosüsteemi sõrmejälgede otsingu funktsiooni.

4.6. Andmekaitse

Schengeni *acquis*' tähtsa osa moodustavad ka isikuandmete kaitse eeskirjad. Selles valdkonnas kohaldatavad peamised õiguslikud nõuded on isikuandmete kaitset käsitlevad erisätted Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi *acquis*'s ning tulevikus uued infosüsteemid (riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem, koostalitlusvõime), isikuandmete kaitse üldmääruse sätted,⁶⁰ millele tehakse nende süsteemide *acquis*'s ristviiteid, ning isikuandmete kaitset õiguskaitse valdkonnas käsitlev direktiiv⁶¹.

Hädavajalik kaitsemeede on hinnangu andmine sellele, kuidas liikmesriigid rakendavad ja kohaldatavad andmekaitse nõuetest lähtudes Schengeni *acquis*'d, eelkõige seoses Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga.

Kuigi Schengeni hindamise käigus ei tuvastatud suuri puudusi ja üksikutel juhtudel tuleb kohaldatavate ELi õigusaktide järgimist hinnata iga juhtumi puhul eraldi, on siiski mitmeid **korduvaid probleeme**, millega tuleb tegeleda.

- Mõnel riiklikul andmekaitseasutusel puuduvad piisavad inimressursid ja rahalised vahendid, mis takistab neil täita kõiki Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga seotud ülesandeid.
- Mõne andmekaitseasutuse töö suhtes võib avalduda välismõju, mis võib mõjutada nende sõltumatust.
- Kõigile andmekaitseasutustele ei ole antud õiguskaitseasutuste suhtes tõhusaid korrigeerivaid volitusi.
- Mõnes liikmesriigis peeti vajalikuks andmekaitseasutuste sagedasemat ja põhjalikumat kontrolli, et nad saaksid täita oma ülesannet jälgida Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi andmete töötlemise seaduslikkust.
- Sageli ei ole andmekaitseasutused täitnud nõuet auditeerida Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi andmetöötlustoiminguid vähemalt iga nelja aasta järel.
- Tihti on vaja parandada ka teavet andmesubjektide õiguste kohta seoses Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga ning nende õiguste kasutamise korda.
- Infosüsteemides tehtud päringute logide säilitamise aeg ei ole mõnel juhul ikka veel Schengeni *acquis*'ga kooskõlas.
- Sageli ei auditeeri vastutavad töötajad ennetavalt enda vastavust andmekaitsealastele ega vaata korrapäraselt läbi logisid.
- Samuti ei pakuta alati korrapäraselt ja pidevat andmekaitse- ja andmeturbealast koolitust kõigile operatiivtöötajatele, kellel on juurdepääs infosüsteemidele.

Infokast nr 10. Andmekaitse prioriteedid

- Liikmesriigid peaksid andma andmekaitseasutustele piisavad vahendid, et nad saaksid täita kõiki oma Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga seotud ülesandeid.

⁶⁰ Määrus (EL) nr 2016/679 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1).

⁶¹ Direktiiv (EL) 2016/680 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 89).

- Andmekaitseasutused peaksid tagama, et Schengeni infosüsteemis ja viisainfosüsteemis tehtavaid andmetöötlustoiminguid auditeeritakse vähemalt iga nelja aasta järel.
- Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi pädevad asutused peaksid järgima soovitusi, eelkõige seoses eneseauditi ja koolitusega.
- Uute piirikontrolli infosüsteemide (riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem, koostalitlusvõime) rakendamise ajal peavad kõik vastutavad üksused täielikult omaks võtma lõimprivaatsuse lähenemisviisi. Tuleks tagada, et andmekaitseõuded on täielikult integreeritud ja neid järgitakse alates nende süsteemide kasutamise algusest.

5. Järgmised sammud

Kuigi tänapäeval on meil paremad võimalused praegustele ja tulevastele probleemidele reageerimiseks, on igast õigusaktist või raamistikust kasu ainult siis, kui seda rakendatakse tulemuslikult ja õigeaegselt.

Viimastel aastatel tehtud Schengeni hindamised kinnitasid, et liikmesriigid rakendavad Schengeni *acquis*'d eri poliitikavaldkondades nõuetekohaselt ning et mehhanism on saavutanud soovitud ja kavandatud mõju. Siiski on tuvastatud puudusi ja vigu ning mõnes valdkonnas on vaja veel edusamme teha. Käesolevas aruandes määratakse kindlaks esmatähtsad valdkonnad, kus tuleb teha kiireloomulisi parandusi, ning rõhutatakse, et kõik olemasolevad vahendid tuleb kiiresti ja asjakohaselt rakendada.

Tänu Schengeni tsüklile on Schengeni alal nüüd **tugevdatud ja usaldusväärne juhtimine**, mis tagab õigusaktide nõuetekohaseks rakendamiseks ja korrapäraseks järelevalveks vajaliku poliitilise suunamise. Pärast tsükli rakendamise esimesi samme on vaja jätkuvalt tagada liikmesriikide, ELi institutsioonide ja protsessis osalevate asutuste ühised jõupingutused ja ühine vastutus järgmise, 2023. aasta tsükli suunas liikumisel.

Oluline on jätkata tööd täielikult **tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse nimel**, mis toob kokku kõik asjaomased osalejad nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil. Sisepiirikontrollita alal on hädavajalik tugev **politseikoostöö** liikmesriikide vahel koos suuremahuliste infosüsteemide, eelkõige **Schengeni infosüsteemi** tõhusa rakendamisega ning tõhus **tagasisaatmis-** ja **ühine viisapoliitika**.

Lisaks on oluline jätkuvalt keskenduda uue IT-arhitektuuri täielikule rakendamisele 2023. aasta lõpuks. EL on välja töötanud ühe maailma **tehnoloogiliselt kõige arenenuma** piirihaldussüsteemi ja see laiahaardeline projekt tuleb õigeaegselt ellu viia.

Piisavate vahendite ja koolituse pakkumine Schengeni *acquis*' rakendajatele ja jõustajatele on väga oluline, et tagada juriidiliste kohustuste tulemuslik praktiline täitmine. Sellega seoses on ELi ametitel keskne roll ja oluline on tagada nende volituste täielik kasutamine.

Lisaks on oluline rakendada kiiresti ja tõhusalt Schengeni hindamiste käigus kindlaks tehtud **soovitusi**.

Dialogil ja korrapärasel järelevalvel põhinev suurem poliitiline vastutus tagab Schengeni ala prioriteetide rakendamise. Sellest tulenevalt kutsub komisjon liikmesriike ja ELi asutusi üles võtma vajalikke meetmeid nende prioriteetide saavutamiseks ja vajalikke järelmeetmeid.

Sellega seoses kutsub komisjon Schengeni nõukogu juunis üles kinnitama käesolevas aruandes esitatud Schengeni uue juhtimismudeli põhielemendid ja prioriteetid aastateks 2022–2023. Komisjon jälgib seda protsessi tähelepanelikult nii poliitilisel kui ka tehnilisel tasandil ning annab iga-aastase tsükli lõpus aru saavutatud edusammudest ja järelmeetmetest.