EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määrusega (EL) 2017/458 (millega muudetakse määrust (EL) 2016/399) kehtestatud tugevdatud kontrolli kohta, mida tehakse asjaomastes andmebaasides välispiiridel

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määrusega (EL) 2017/458 (millega muudetakse määrust (EL) 2016/399) kehtestatud tugevdatud kontrolli kohta, mida tehakse asjaomastes andmebaasides välispiiridel

I. Sissejuhatus

Vastusena 2015. aasta veebruaris Kopenhaagenis, 2015. aasta jaanuaris ja novembris Pariisis ning 2016. aasta märtsis Brüsselis toimunud terrorirünnakutele võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 15. märtsil 2017[1] vastu määruse (EL) 2017/458 (edaspidi „määrus“), millega muudetakse määrust (EL) 2016/399[2] (Schengeni piirieeskirjad). Muudeti artiklit 8 „Isikute kontrollimine piiril“ ja tugevdati kõigi sisepiirikontrollita Schengeni alale (edaspidi „Schengeni ala“) sisenevate või sealt lahkuvate isikute kontrolli.

Määruse kohaselt peavad liikmesriigid ja Schengeni lepinguga ühinenud riigid (edaspidi „liikmesriigid“) kontrollima süstemaatiliselt kõikide ELi välispiire ületavate isikute andmeid asjaomastes andmebaasides. See kohustus kehtis juba seoses kolmandate riikide kodanike kontrollimisega, kuid mitte isikute puhul, kellel on ELi õiguse alusel vaba liikumise õigus. Muudetud määruse kohaselt läbivad ka vaba liikumise õigust omavad isikud: i) isiku tuvastamise ning kodakondsuse ja reisidokumendi autentsuse ja kehtivuse kontrolli ning ii) kontrolli, et nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist ega rahvusvahelisi suhteid. Kontrollitavad andmebaasid on Schengeni infosüsteem, Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaas ning muud asjakohased riiklikud andmebaasid.

Muudatus tehti pärast seda, kui ilmnes, et paljud terroristidest võitlejad olid ka ELi kodanikud, kelle suhtes kohaldati liikumisvabaduse alusel varem välispiiridel vaid piiratud piirikontrolli (visuaalne isikusamasuse kontroll, mis ei võimaldanud tuvastada neid kui võimalikku julgeolekuohtu, ning andmebaasides tehtud kontrollid ei olnud süstemaatilised).

Määrus võimaldab ajutiselt vähendada andmebaaside põhjal tehtavaid süstemaatilisi kontrolle, kontrollides asjaomaseid andmebaase ainult sihipäraselt, kui süstemaatilised kontrollid mõjutaksid liiklusvoogu ebaproportsionaalselt[3]. Selliste erandite puhul tuleb teavitada komisjoni ja Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit ning esitada ametile riskihinnang ja vajaduse korral selle hilisemad ajakohastatud versioonid.

Õhupiiripunktide suhtes kohaldati seda võimalust üksnes määruse jõustumisele järgnenud kuuekuulise üleminekuperioodi jooksul. Põhjendatud juhtudel võivad liikmesriigid seda pikendada kuni 18 kuu võrra[4] (mis tähendab kokku 24-kuulist üleminekuperioodi).

---

1 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).

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1).

3 Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2a.

4 Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2d.

Käesolevas aruandes antakse ülevaade ELi õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute süstemaatilise kontrolli rakendamisest ja mõjust, võttes arvesse Schengeni alal tehtud süstemaatiliste julgeolekukontrollide tulemusi, eelkõige seoses terroristidest võitlejatega. Selles võetakse arvesse ka liikmesriikide ja reisijate üldkulusid, tehakse kindlaks probleemid ja puudused määruse rakendamisel ning analüüsitakse hiljuti kehtestatud eeskirjade mõju.

Käesolev aruanne tuli Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitada 8. aprilliks 2019[5]. Kuna aga määrusega võimaldati liikmesriikidel lükata selliste süstemaatiliste kontrollide kehtestamist oma õhupiiridel edasi kuni 24 kuu võrra (st aruande esitamise tähtpäevaks)[6] ja 13 liikmesriiki kasutas seda võimalust, siis aruande esitamise ajal oleksid kättesaadavad andmed hõlmanud ajavahemikku, mil ainult mõned liikmesriigid juba kohaldasid määrust täielikult.

Käesolev aruanne põhineb peamiselt Euroopa Komisjoni välise töövõtja uuringul,[7] mis hõlmas määruse kohaldamise kaht esimest aastat, st vahemikku 7. aprillist 2017 kuni 7. aprillini 2019. Kuna liikmesriikide esitatud või töövõtjale kättesaadavates andmetes esineb märkimisväärseid lünki, põhinevad uuringus kasutatud andmed osaliselt hinnangutel ja neid tuleks tõlgendada üldiste suundumustena. Lisaks uuringule kasutas komisjon käesoleva aruande koostamisel muid allikaid, mis hõlmasid pikemat ajavahemikku. Nende hulka kuuluvad esimene mitmeaastane hindamisprogramm (2015–2019) Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta[8] ning erandeid kohaldanud liikmesriikide poolt komisjonile esitatud riiklikud aruanded.

Lisaks, nagu on märgitud komisjoni korrapärastes hindamistes ja Frontexi esitatud andmetes, vähenes piiriülene reisimine 2020. ja 2021. aastal COVID-19 pandeemia tõttu järsult (2019. aastaga võrreldes vastavalt umbes –69 % ja –67 %). Reisijateveo vähenemine ja rangem kontroll viiruse leviku piiramiseks tähendas seda, et süstemaatiliste kontrollide erandite tegemine ei tundunud liikmesriikidele enam nii vajalik. Sellepärast ei teatanud sel perioodil ükski liikmesriik komisjonile oma kavatsusest kasutada sellel ajavahemikul erandeid.

Tänu vaktsineerimiskampaaniate käivitamisele ja ELi digitaalse COVID-tõendi[9] edukale kasutuselevõtule on piiriülene reisijatevedu alates 2021. aasta teise poolaasta algusest vähehaaval suurenenud. ELi digitaalsel COVID-tõendil oli oluline osa reisimise

[5] Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2c.

[6] Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2d.

[7] Hinnang määruse (EL) 2017/458 (millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel) rakendamise kohta, veebruar 2020.

[8] Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22, COM(2020) 779 final, 25. november 2020.

[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/953, millega kehtestatakse koostalitlusvõimeliste COVID-19 vaktsineerimis-, testimis- ja läbipõdemistõendite (ELi digitaalne COVID-tõend) väljaandmise, kontrollimise ja aktsepteerimise raamistik, et hõlbustada vaba liikumist COVID-19 pandeemia ajal, ning Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/954, millega kehtestatakse koostalitlusvõimeliste COVID-19 vaktsineerimis-, testimis- ja läbipõdemistõendite (ELi digitaalne COVID-tõend) väljaandmise, kontrollimise ja aktsepteerimise raamistik seoses kolmandate riikide kodanikega, kes seaduslikult viibivad või elavad COVID-19 pandeemia ajal liikmesriikide territooriumil.

hõlbustamisel ELis ning see on olnud kesksel kohal ka EList väljapoole ja ELi suunduvate reiside taastumisel, hoolimata sellest, et õiguslikult reguleeritakse üksnes ELi suunduvaid reise. See kasvusuundumus peaks eeldatavasti jätkuma ja uus tipptase saavutatakse hinnanguliselt 2022. aasta suvepuhkusehooajal.

Eespool toodut arvesse võttes tehakse käesolevas aruandes kokkuvõte olukorrast, tehakse vajalikud järeldused ja soovitatakse asjakohaseid meetmeid seoses Schengeni piirieeskirjade artikli 8 kohaldamisega.

II. Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõike 2 rakendamine

II.1. Määruse praktiline mõju

Enne määruse jõustumist tegid liikmesriigid ELi õiguse alusel vaba liikumise õigusega isikute suhtes andmebaasides sihipäraseid ja mittesüstemaatilisi kontrolle ebaühtlaselt. Käesoleva aruande aluseks oleva välisuuringu käigus kogutud andmete põhjal kontrollisid seitse liikmesriiki selliseid isikuid süstemaatiliselt kõigil oma piiridel juba enne määruse jõustumist. Kui teised liikmesriigid kasutasid vaba liikumise õigusega isikute süstemaatilist kontrolli piiratud viisil, nt ainult ajutiselt, teatavates piiripunktides või teatavatel piirilõikudel/piiridel teatavate kolmandate riikidega, teatasid viis liikmesriiki, et nad ei olnud kunagi kasutanud süstemaatilist kontrolli üheski piiripunktis enne määruse (EL) 2017/458 jõustumist.

Määrusest tulenevate kohustuste täitmiseks ajakohastas enamik liikmesriike oma piirivalveametnike tegevussuuniseid. Kuna ELi mittekuuluvate riikide kodanike suhtes tehti juba süstemaatilisi kontrolle, ei olnud vaja oluliselt muuta nende organisatsioonilist struktuuri, töökorraldust ega protsesse. Umbes kümme liikmesriiki ajakohastasid ka oma esmast kontrolli teostavatele piirivalveametnikele mõeldud suuniseid reisijate riskiprofiilide koostamise kohta.

Vahemikus 2017–2019 palkas 18 liikmesriiki lisatöötajaid, sealjuures tegi 11 riiki seda määrusest tulenevate uute nõuete täitmiseks. Mõni liikmesriik kasutas seda võimalust olemasolevate töötajate ümberpaigutamiseks ja ümberõppeks. Enamik liikmesriike on muutnud (ja muudab ka edaspidi) olemasolevat piiripunktide infrastruktuuri, et võimaldada süstemaatiliste kontrollide rakendamist. Välisuuringu raames küsitletud piirivalveametnike sõnul oli infrastruktuuri uuendamine üldiselt osa laiematest reformidest, mille eesmärk oli sageli parandada lennujaamade, sadamate ja piiripunktide läbilaskevõimet, et tulla toime paljudes liikmesriikides pandeemiale eelnenud aastatel suurenenud liiklusmahuga. Need muudatused on siiski väidetavalt hõlbustanud süstemaatiliste kontrollide tegemist.

Tabel 1. Piiripunktide infrastruktuuride muudatused (2017–2019)[10]

	Määruse rakendamiseks tehtud muudatused	**Määrusega mitteseotud muudatused**
Lisaread reisijatele	**Õhupiir:** Küpros, Hispaania **Maismaapiir:** Leedu (kavandatud), Läti (kavandatud)	**Õhupiir:** Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Slovakkia **Maismaapiir:** Horvaatia, Kreeka
Täiendavad kontrollikabiinid	**Merepiir:** Ungari, Itaalia, Hispaania	**Õhupiir:** Slovakkia, Island **Kõik:** Prantsusmaa
Piiripunktide üldine laiendamine	**Õhupiir:** Ungari, Itaalia, Leedu **Merepiir:** Küpros	**Õhupiir:** Horvaatia, Soome, Saksamaa, Ungari, Island **Merepiir:** Saksamaa **Maismaapiir:** Horvaatia, Bulgaaria **Kõik:** Ungari
Uued järjekordadega seotud korrad[11]	**Õhupiir:** Bulgaaria, Taani, Ungari, Läti **Maismaapiir:** Bulgaaria **Kõik:** Itaalia, Hispaania	–
ELi / ELi-väliste / automaatse piirikontrolli ridade rangem eraldamine	**Õhupiir:** Austria, Küpros,[12] Tšehhi, Taani, Läti **Merepiir:** Küpros **Kõik:** Horvaatia, Itaalia, Hispaania	–

Allikas: tabel, mis põhineb piirivalveametnike seas korraldatud uuringul ja intervjuudel (piirivalve peakorter ja töötajad)

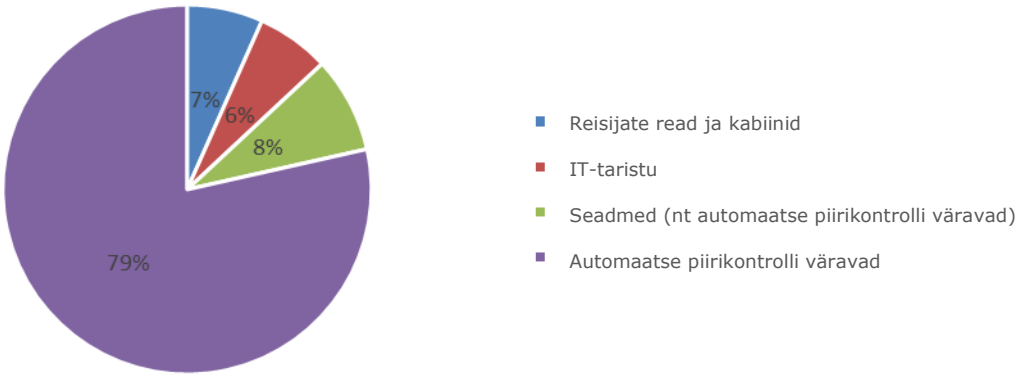
Enamik liikmesriike investeeris ka lisaseadmetesse (peamiselt vastusena määrusele), eeskätt automaatse piirikontrolli lisaväravatesse, mis on kõige tõhusam viis ooteaegade vähendamiseks, hoides samas personalikulud madalal (üks väljaõppega isik saab valvata kuni kuut automaatse piirikontrolli väravat).Samuti hangiti mobiilseid piirikontrolliseadmeid, passilugereid ja sõrmejäljeskannereid. Mitu liikmesriiki investeeris ka oma IT-süsteemidesse, et rahuldada määrusest tulenevaid vajadusi. Samuti tehti väikeseid kohandusi protsessides ja infrastruktuuris, näiteks seoses reisijatevoogude juhtimise, reisijate jaoks lisaridade ja kontrollikabiinide kasutuselevõtu ning ELi ja kolmandate riikide ridade rangema eraldamisega.

[10] Vaadeldud ajavahemik hõlmab määruse kohaldamise esimest kaht aastat, st vahemikku 7. aprillist 2017 kuni 7. aprillini 2019, mil õhupiiridel oli endiselt lubatud teha süstemaatilisest kontrollidest erandeid.

[11] Sealhulgas need, mis on ette nähtud määruse (EL) 2016/399 artikli 10 lõikega 4.

[12] Limassoli sadamas ei kohaldata alati uut sadamajärjekordade korda.

Figure 1. Liikmesriikide investeeringud seoses määruse rakendamisega (2017–2019)



Allikas: arvutus põhineb piirivalveasutuste seas tehtud uuringul

Komisjoni andmete ja teabe põhjal, mis koguti eelkõige Schengeni hindamiskülastuste käigus, tehti nendest ilmsetest edusammudest hoolimata järgmine järeldus: „Kuigi välispiiride kontrolli kvaliteet on üldiselt hea, on see liikmesriikides ja nende vahel jätkuvalt erinev. Enamikul riikidel on probleeme seoses vahendite, väljaõppe ja tegevuse kavandamisega, et tagada kõigis välispiiripunktides ühetaoline ja korrapärane kontroll ning tõhus välispiiride valve“[13]. Nende probleemide hulka kuulusid pooltes liikmesriikides ka infrastruktuuriga seotud kitsaskohad (nt piirivalvekabiinide vähesus lennujaamades), eriti suve- ja puhkusehooaja tippajal. Lisaks on mõnel liikmesriigil endiselt puudus vajalikest seadmetest, eelkõige selleks, et võrrelda reisijate sõrmejälgi nende reisidokumentides sisalduvate andmetega, mis on väga oluline reisija isikusamasuse kontrollimiseks.

II.2. Tähtajalised erandid

Schengeni piirieeskirjade artikli 8 kohased erandid

Määruse (EL) 2016/399 artikli 8 lõike 2d kohaselt võib vaba liikumise õigust omavatele isikutele teha asjaomastes andmebaasides[14] tehtava süstemaatilise kontrolli põhimõttest erandi, kui on täidetud kaks kumulatiivset tingimust: i) asjaomastes andmebaasides süstemaatilise kontrolli tegemine konkreetsetes piiripunktides mõjutab ebaproportsionaalset liiklusvoogu ja ii) asjaomane liikmesriik koostab riskihinnangu, millest nähtub, et sihipärase kontrolli kohaldamisega ei kaasne julgeolekuoht.

Kuigi süstemaatilise kontrolli erandid on maismaa- ja merepiiridel endiselt võimalikud, piirdusid erandid õhupiiridel maksimaalselt kuue kuu pikkuse üleminekuperioodiga alates

[13] Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22, COM(2020) 779 final, 25. november 2020, lk 7.

[14] Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõiked 2a ja 2b.

määruse jõustumisest[15]. Liikmesriigid võisid erakorraliste infrastruktuuriga seonduvate probleemide korral seda tähtaega pikendada veel 18 kuu võrra kuni 7. aprillini 2019[16].

Liikmesriikide poolt komisjonile saadetud teadete põhjal kohaldasid 13 liikmesriiki ajutist kuuekuulist erandit 2017. aasta aprillist oktoobrini. Neist seitse liikmesriiki pikendas erandit veel kuni 18 kuu võrra. Lisaks teatasid neli liikmesriiki komisjonile, et nad kohaldavad erandit maismaapiiridel, sealjuures tegi kolm neist seda seoses 2019/2020. aasta puhkusehooajaga.

Tabel 2. Liikmesriikide saadetud teated erandite kohta asjaomastes andmebaasides tehtavate süstemaatiliste kontrollide põhimõttest

	Kasutas erandeid esimese kuue kuu jooksul (samad eeskirjad maismaa- ja õhupiiride kohta)	Kohaldas õhupiiride suhtes erandeid kauem kui kuus kuud (kuni 7. aprillini 2019)	Kasutas erandeid maismaa-/merepiiridel pärast 7. aprilli 2019	Kasutab praegu erandeid maismaa-/merepiiridel (alates 2022. aasta aprillist)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tabel, mis põhineb liikmesriikide poolt komisjonile esitatud teadetel

Liikmesriigid, kes otsustavad teha sihipäraseid kontrolle konkreetsetes piiripunktides, peavad iga kuue kuu järel esitama komisjonile ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametile (edaspidi „amet“) aruande kontrollide kohaldamise kohta. 13 liikmesriigi poolt aastatel 2017–2020 komisjonile esitatud aruannete põhjal tehti järgmised järeldused:

[15] Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2d.

[16] Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõike 2d teine lõik.

[17] Pärast määruse vastuvõtmist on Horvaatia, Kreeka, Läti, Norra, Soome ja Ungari saatnud teated, jättes märkimata, millal nende kehtivus lõppeb. 28. märtsil 2022 toimunud välispiiride haldamise eksperdirühma koosolekul palus komisjon neil liikmesriikidel kinnitada, kas nende tähtajatud teated on endiselt kehtivad. Soome vastas, et ta ei ole hiljuti kasutanud Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõike 2a kohast võimalust teha teatavates piiripunktides üksnes sihipäraseid (ja mittesüstemaatilisi) kontrolle, kuid tema tähtajatu teade on endiselt kehtiv ja seda saab veel kasutada. 2022. aasta aprillis teatasid Horvaatia ja Sloveenia komisjonile oma kavatsusest kasutada Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõikega 2a ette nähtud võimalust viie kuu jooksul. Teised liikmesriigid ei olnud käesoleva aruande koostamise ajal komisjonile veel vastanud.

- kaheksa liikmesriiki teatasid, et sihipäraseid kontrolle tehti ainult suurema reisijatevoo korral ning selleks, et tagada õigeaegne ja sujuv piiriületamine, garanteerides ühtlasi piisava turvalisuse taseme;
- kolm liikmesriiki märkisid, et kehtestatud sihipäraste kontrollide tulemusena ei ole päringutabamuste arv SISis märkimisväärselt vähenenud;
- viis liikmesriiki teatasid, et andmebaasides tehtavate sihipäraste kontrollide ajutine kehtestamine ei ole suurendanud ühegi liikmesriigi avaliku korra, sisejulgeoleku, rahvatervise või rahvusvaheliste suhetega seotud riske ega mõjutanud ELi välispiiride kaitset, ning
- neli liikmesriiki märkisid, et andmebaasides tehtavate sihipäraste kontrollide ulatus ja kestus piirdus rangelt vajalikuga.

COVID-19 pandeemia ajal ei teatanud ükski liikmesriik komisjonile oma kavatsusest kasutada sellel ajavahemikul erandeid. 15. maiks 2022 olid seitse liikmesriiki teatanud komisjonile võimalusest vajaduse korral ajutiselt peatada asjaomaste andmebaaside põhjal tehtavate kontrollide tugevdamine. Need liikmesriigid saavad seda võimalust kasutada ainult siis, kui süstemaatilised kontrollid avaldavad ebaproportsionaalselt suurt mõju ooteaegadele konkreetses piiripunktis või kohaliku elanikkonna elule piiri ääres. Lisaks kohaldati seda erandit üksnes isikute suhtes, kellel on liidu õiguse alusel vaba liikumise õigus.

Kontrollide leevendamine (Schengeni piirieeskirjade artikkel 9)

Võimalus kohaldada eespool kirjeldatud erandeid ei mõjuta ikka veel Schengeni piirieeskirjade artikli 9 kohaldamist, mis võimaldab piirikontrolle **leevendada,** kui „ooteaeg piiripunktis võtab liigselt aega“ „erakorralistel ja ettenägematutel asjaoludel“. Kontrollide leevendamise korral tehakse neid ainult pisteliselt ja mittesüstemaatiliselt ning kontrolle eelistatakse teha väljumise asemel sisenemisel. Kuigi see artikkel ei olnud määruse osa, tõlgendavad mõned liikmesriigid seda nii, et see on tihedalt seotud süstemaatiliste kontrollide praktilise rakendamisega, olgugi et need kaks on seotud väga erinevate stsenaariumitega.

Määruse kehtivuse esimese kahe aasta jooksul ei pruukinud liikmesriigid alati teha selget vahet Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõikes 2a sätestatud erandite ja Schengeni piirieeskirjade artikli 9 kohaste kontrollide leevendamiste vahel. See on tõenäoline, sest artikli 8 lõike 2a kohastest süstemaatilistest kontrollidest erandite tegemise lähtestsenaarium (ebaproportsionaalne mõju liiklusvoole) sarnaneb Schengeni piirieeskirjade artikli 9 („piiriliiklus [on] niivõrd intensiivne, et ooteaeg piiripunktis võtab liigselt aega“) kohase piirikontrolli leevendamisega.

Järgmised sammud seoses erandite ja kontrollide leevendamisega

Kuigi mõlemas sättes keskendutakse liiklusele avaldatavale praktilisele mõjule, on artiklis 9 lisaks sätestatud, et a) sellise olukorra põhjuseks peavad olema *erakorralised ja ettenägematud* sündmused ning b) kõikide töötajate, vahendite ja organisatsiooniga seotud ressursside ammendumine. Kontrollide leevendamine ei ole nii normatiivne kui erandid ja selle kasutamine on jäetud vastavate piiripunktide eest vastutava piirivalveametniku otsustada

ilma ametliku menetluseta. Komisjonile tuleb esitada ainult iga-aastane järelaruanne aasta jooksul kohaldatud kontrollide leevendamiste kohta.

Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõike 2a kohaste erandite tegemiseks tuleb ametile esitada eelnev riskihinnang, mida tuleb erandite kohaldamise jätkumise korral korrapäraselt ajakohastada, teavitada viivitamata teisi liikmesriike, komisjoni ja ametit ning esitada komisjonile ja ametile poolaastaaruanded.

Käesoleva aruande jaoks kogutud teabe kohaselt on liikmesriigid kasutanud erandeid ja kontrollide leevendamist ebajärjekindlalt ning märkimisväärne hulk neist on kasutanud Schengeni piirieeskirjade artikli 9 kohast piirikontrolli leevendamist juhtudel, kus asjakohane vahend oleks olnud Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõige 2a koos selle rangemate vorminõuetega[18]. Kolme liikmesriigi puhul oli kontrollide leevendamise kasutamine tahtlik otsus, samas kui nelja muu liikmesriigi puhul näib, et selle põhjus on asjakohase vahendi kasutamisega seotud ebaselgus. Uuringu toimumise ajal oli kahe liikmesriigi siseriiklike sätetega erandite kasutamine (artikli 8 lõige 2a) sõnaselgelt keelatud sellega seotud suure halduskoormuse tõttu.

Pärast esimeste teadete saamist artikli 8 lõike 2a kasutamise kohta saatis komisjon asjaomastele Schengeni riikidele kirjad, selgitades täiendavalt: i) erandite kasutamise tingimusi; ii) samme, mida peab astuma liikmesriik, kes soovib seda vahendit kasutada; iii) konkreetseid probleeme, mida liikmesriik peab teadetes käsitlema[19]. Seoses süstemaatilistest kontrollidest erandite tegemise nõuetega leiti uuringus, et enamikus liikmesriikides ei olnud terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega tegelevad asutused riskihinnangu koostamisse kaasatud või olid kaasatud sellesse ainult kaudselt. Arvestades süstemaatiliste kontrollide kehtestamise eesmärki, võib terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega tegelevate asutuste suurem kaasamine parandada riskihindamiste kvaliteeti.

Liikmesriigid rõhutasid järjekindlalt vajadust täpsustada nende sätete eristamist liikmesriikide piirivalveasutuste jaoks. Piirivalveametnike praktilise käsiraamatu[20] kavandatud läbivaatamise käigus selgitatakse erinevust kontrollide leevendamise ja sihipäraste kontrollide vahel, et ennetada nende vahendite ebajärjepidevat kasutamist liikmesriikides ja vältida seda, et liikmesriigid kasutavad ekslikult erandi tegemise asemel piirikontrolli

[18] Kuna pikendatud üleminekuperiood, mis võimaldas õhupiiripunktides Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõike 2d kohaseid erandeid teha, lõppes 2019. aasta aprillis, on õhupiiripunktides võimalik üksnes kontrolli leevendada. See võimalik segadus puudutab siiski endiselt maismaa- ja merepiiripunkte.

[19] Komisjon saatis kirjad kaheteistkümnele liikmesriigile, kes olid 2017. aasta aprillis erandeid kasutanud. Viis liikmesriiki vastasid rahuldavalt, esitades vajalikud täiendavad selgitused. Järelkirjad saadeti hiljem 2017. aasta juulis seitsmele liikmesriigile, kes ei olnud esimestele kirjadele vastanud. Neid kirjavahetusi võeti arvesse piirivalveametnike praktilise käsiraamatu läbivaadatud versiooni koostamisel.

[20] Komisjoni soovitusega C(2019) 7131, millega kehtestati „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele“, võttis komisjon kohustuse tagada käsiraamatu korrapärane ajakohastamine. Esimese ajakohastamise käigus tehakse käsiraamatus mitmed muudatused, mis tulenevad Euroopa Kohtu hiljutisest kohtupraktikast, uute õigusaktide vastuvõtmisest ja muudest asjakohastest hiljutistest sündmustest. Samuti põhineb see ajakohastamine välispiiride haldamise eksperdirühma koosolekutel, mis toimusid 2021. aasta neljandas kvartalis ja 2022. aasta esimeses kvartalis.

leevendamist. Frontexi riskihinnangu vormi väljatöötamine parandas riskihinnangu kui asjaomaste liikmesriikide poolse erandite kohta teadlike otsuste tegemise aluse kvaliteeti ja väärtust. Samuti loob see ametile kindla aluse võimalike probleemide kindlakstegemiseks. Need täiendavad suunised peaksid tähendama ka seda, et tulevikus on liikmesriikide esitatavad andmed kvaliteetsemad ja täielikumad.

Liikmesriigid palusid ka suuniseid liigse ooteaja hindamiseks. Liigse ooteaja kindlaksmääramine on hinnang, mis sõltub mitmest tegurist ja mille annab piiripunkti eest vastutav piirivalveametnik. Kuna kontrolli leevendamine on erand süstemaatilisest kontrollist ja võib õõnestada Schengeni piirieeskirjade eesmärke, kahjustades Schengeni ala julgeolekut, tuleks hindamisel juhinduda ühistest kriteeriumidest. Piirivalveametnike praktilise käsiraamatu eelseisval läbivaatamisel soovitab komisjon praktilisi lähenemisviise Schengeni piirieeskirjades ette nähtud reegli järgimiseks, mille kohaselt võib kontrollide leevendamist kasutada ainult siis, kui kõik olemasolevad vahendid on maksimaalselt ära kasutatud ja kui ettenägematu sündmuse tagajärjed põhjustavad (või võivad põhjustada) liigse ooteaja.

Lisaks võivad olla kasulikud ka ennetavad kaitsemeetmed, et tagada vastavate õiguslike nõuete täitmine. Sellega seoses osutab nende liikmesriikide osakaal, kes ei ole komisjonile teatanud kontrollide leevendamisest (kaks kolmandikku uuringuga hõlmatud perioodil), et aruandluskohustusi ei pruugita järgida. See väärib samuti lisatähelepanu ja seda käsitletakse piirivalveametnike praktilise käsiraamatu eelseisval läbivaatamisel.

III. Süstemaatiliste kontrollide tõhusus

Kuna välditud ohte ei saa alati arvesse võtta ja mõnikord on neid võimalik ainult eeldada, on keeruline kõigi Schengeni alale sisenevate ja sealt lahkuvate isikute süstemaatilise kontrolli mõju täpselt kindlaks määrata. Seetõttu tuleb määruse tõhusust Schengeni ala sisejulgeolekut ähvardavate ohtude ennetamisel hinnata mõõdetavate näitajate ja eksperdiarvamuste põhjal. Välisuuringu raames konsulteeritud piirivalveametnike sõnul on Schengeni välispiiril kuritegevuse ennetamisega seoses süstemaatilise kontrolli kehtestamisest saadav kasu muu hulgas järgmine:

- parem ja ulatuslikum jälitusteave organiseeritud kuritegevusega seotud isikute kohta tänu SIS II otsuse artikli 36 lõike 2 kohaste päringutabamuste arvu suurenemisele;
- Schengeni infosüsteemi (SIS) vahistamist, väljaandmist ja üleandmist käsitlevate hoiatusteadete ulatuslikum avastamine ja täitmine piiripunktides;
- kriminaalsüüdistustega seotud sisenemiskeeldu omavate isikute sagedasem avastamine SISis ja/või riiklikes andmebaasides;
- isikut tõendavate dokumentide (kaotatud, varastatud või tühistatud) kasutamisega seotud pettuste avastamise sagenemine tänu Interpoli hallatava varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi päringutabamuste arvu suurenemisele;
- parem teabevahetus ELi liikmesriikide vahel seoses organiseeritud kuritegevuse juhtumitega.

Terrorismivastase võitluse poliitika seisukohast olid eelised järgmised:

- parem ja ulatuslikum jälitusteave terroristidest võitlejate ja terroristidega seotud tegevuses osalevate isikute kohta tänu SIS II otsuse artiklite 24, 26, artikli 36 lõike 2 ja artikli 36 lõike 3 kohaste hoiatusteadetega seotud päringutabamuste arvu suurenemisele;
- Schengeni infosüsteemi (SIS) parem kasutamine terrorismiga seotud juhtumite puhul;
- kõik need süstemaatilise kontrolli mõjud võivad hõlbustada õiguskaitseasutuste tööd terrorismiga seotud juhtumite lahendamisel ja aidata seega kaasa terrorirünnakute ennetamisele.

III.1. Määruse mõju terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele

Kõigepealt tuleb rõhutada, et andmed liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavaid isikuid puudutavate hoiatusteadete/päringutabamuste osakaalu kohta võrreldes andmetega kolmandate riikide kodanike kohta ei ole avalikult kättesaadavad. Allpool esitatud andmed hõlmavad kõiki isikuid, kes ületavad välispiire. Kuna vaba liikumise õigust omavate isikute ja kolmandate riikide kodanike statistikas[21] puudub eristus, on usaldusväärsete järelduste tegemine ilmselgelt keeruline.

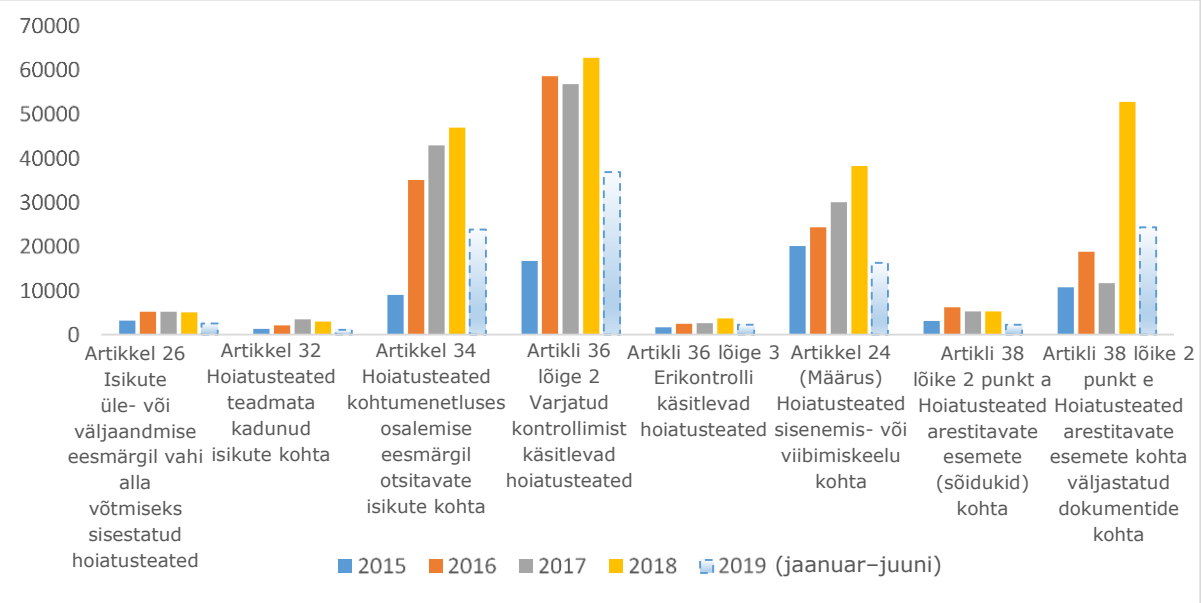
Välistöövõtja tehtud uuringu kohaselt suurenes isikuid käsitlevate hoiatusteadete koguarv Schengeni infosüsteemis (SIS) 2016.–2018. aastal 13 %. Kõige märkimisväärsem (63 %) oli diskreetsete ja erikontrollidega seotud hoiatusteadete arvu suurenemine (SIS II otsuse artikkel 36[22]). Samuti suurenes SISi päringutabamuste arv 12 liikmesriigis, mida välisuuringus põhjalikult analüüsiti[23].

[21] Lisaks välisuuringu raames kogutud andmetele kogub eu-LISA SISi määruste ja nendega seotud rakendusaktide sätete alusel statistilisi andmeid SISi kasutamise kohta liikmesriikides. Andmeid SISis tehtud otsingute ja hoiatusteadete arvu kohta kogutakse liikmesriikide kaupa ning neid ei eristata otsingu liigi ega päringutabamuse asukoha järgi (piirikontroll, politseikontroll jne). Enamik liikmesriike (kuid mitte kõik) omas käesoleva aruande koostamise ajal teataval määral nii üksikasjalikku riiklikku statistikat.

[22] Nõukogu 12. juuni 2007. aasta otsus 2007/533/JSK, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT L 205, 7.8.2007, lk 63).

[23] Kuigi välisuuring hõlmas kõiki liikmesriike, vaadeldi põhjalikumalt olukorda kaheteistkümnes liikmesriigis: Austrias, Bulgaarias, Eestis, Hispaanias, Horvaatias, Leedus, Lätis, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Sloveenias ja Soomes.

Figure 2. Välispiiri ületamiste kohta teatatud SIS II päringutabamuste koguarv (2015–2019)[24]



Allikas: näitaja põhineb piirivalveuuringutel (Austria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Leedu, Läti, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Sloveenia ja Soome andmed); Hispaaniat käsitlevates andmetes kasutati ainult Madridi Barajase lennujaama[25] *andmeid.*

Välisuuringu jaoks konsulteeritud terrorismivastase võitluse ametnike sõnul näib, et määrusel on olnud positiivne mõju terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele, peamiselt jälitusteabe üldise kogumise kaudu, mida hõlbustab suurem päringutabamuste arv, mis on otseselt seotud andmebaaside põhjal tehtavate kontrollide arvu suurenemisega. Lisaks päringutabamuste arvu suurenemisele suurendas piirikontrollide suurem tõhusus õiguskaitse- ja julgeolekuteenistuste usaldust süsteemide vastu, julgustades neid sisestama hoiatusteateid Schengeni infosüsteemi (SIS) või Interpoli hallatavasse varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi.

Kuna määrus võeti vastu selleks, et tegeleda eelkõige terroristidest võitlejate põhjustatud terrorismiohuga, on terrorismiga seotud päringutabamuste ja hoiatusteadete alased muutused eriti huvitavad. Uuringu raames kogutud andmete kohaselt suurenes SIS II otsuse artikli 36

[24] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1987/2006 (mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist) artikkel 24 on seotud üksnes kolmanda riigi kodanikega, millest tulenevalt ei ole selle artikli kohased hoiatusteated kunagi liidu kodanike jaoks asjakohased. Lisaks võib artikkel 24 hõlmata hoiatusteateid, mis ei põhine julgeolekul, seega ei pruugi kõik sellised päringutabamused olla asjakohased Schengeni ala sisejulgeolekut ähvardavate ohtude ennetamise hindamisel.

[25] Uurimisrühm taotles päringutabamuste kohta andmeid nii riiklikest kannetest täiendava teabe taotlemise (SIRENE) teel kui ka piirivalveuuringus. Piirivalveuuringus olid taotletud andmed seotud üksnes otsuse 2007/533/JSK artiklitega 26, 32 ja 34 ning määruse (EÜ) nr 1987/2006 artikliga 24 ning otsuse artikli 36 lõikega 2, artikli 36 lõikega 3, artikli 38 lõike 2 punktiga a ja artikli 38 lõike 2 punktiga e. Andmeid küsiti ka konkreetsete külastatud tegevuskohtade kohta. Riiklikest kannetest taotletud täiendavad andmed olid põhjalikumad ja hõlmasid konkreetsete artiklite ja lõigete alamkategooriaid. Need kategooriad hõlmasid terroristidest välisvõitlejaid ja kuritegusid. Eeldati, et SIRENE bürood omavad ja haldavad üksikasjalikumat andmebaasi, kuna sealt peab esitama andmeid ka eu-LISA-le.

lõike 3 alusel riikliku julgeoleku eest vastutavate asutuste taotlusel sisestatud (terrorismiga seotud) hoiatusteadete arv 2016.–2018. aastal 46 %. Seitsme riikliku SIRENE (riiklikest kannetest täiendava teabe taotlemise) büroo[26] esitatud andmete kohaselt suurenes sama artikli kohaste terrorismiga seotud päringutabamuste arv samal ajavahemikul rohkem kui kaks korda. Lisaks hoiatusteateid ja päringutabamusi käsitlevale statistikale täheldasid välisuuringu jaoks intervjueeritud terrorismivastase võitluse ametnikud ka määruse muud positiivset mõju. Sealhulgas mainisid ametnikud edusamme järgmistes valdkondades: i) terroristidest võitlejate liikumise jälgimine ja liikmesriikidevaheline koostöö nende liikumiste jälgimiseks; ii) üldine terrorismialane jälitusteave, mis hõlbustab riskihindamiste tegemist ja reageerimise kavandamist; iii) terroristidest võitlejate vastase sekkumistegevuse hõlbustamine; iv) varjatud jälgimise tõhusus; v) avastamissuutlikkus.

Lisaks terrorismivastasele võitlusele jõuti välistöövõtja uuringus järeldusele, et määrus aitas kaasa ka võitlusele organiseeritud kuritegevuse, eelkõige rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise, inimkaubanduse, uimastikaubanduse, varade üle piiri toimetamise, võltsimise ja varavastaste kuritegude ning dokumentide võltsimise vastu. Sarnaselt terrorismivastasele võitlusele parandati määrusega eelkõige üldist jälitusteavet ja riskianalüüsi, suurendades õiguskaitseasutuste suutlikkust võidelda organiseeritud kuritegevusega. Asjaomaste artiklite kohaste päringutabamuste arv suurenes, eelkõige artikli 36 (diskreetset või erikontrolli käsitlevad teated) alusel. Uuringu raames kogutud andmete kohaselt suurenes vahistamist käsitlevate hoiatusteadete päringutabamuste arv ning kolmandate riikide kodanikke käsitlevate riiki sisenemise ja riigis viibimise keeldu käsitlevate hoiatusteadete (SIS II määruse artikkel 24[27]) päringutabamuste arv 2017. aasta aprillist 2019. aasta aprillini välisuuringus täiendavalt analüüsitud 12 liikmesriigis 30 %.

Lisaks suurenes Interpoli hallatavas varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasis saadud päringutabamuste koguarv 2016.–2018. aastal enam kui kaks korda, kuigi see kasv on liikmesriigiti väga erinev.

III.2. Määruse majandusmõju

Määrusest saadavat kasu tuleb vaadelda koos kuludega, mida eri sidusrühmad selle rakendamisel kannavad.

Välisuuring sisaldab selliste majanduskulude analüüsi, mida sidusrühmad on kandnud määruse rakendamisel 2018. aastal, mille kohta on kõige täielikumad andmed majanduslike põhitegurite kohta. Andmete piiratus mõjutas siiski märkimisväärselt võimet jõuda selgete järeldusteni. Eelkõige tuleb silmas pidada järgmist.

[26] Täiendava teabe taotlemine riiklikest kannetest (SIRENE). Iga SISi käitav ELi riik on loonud ööpäevaringi töötava riikliku SIRENE büroo, mis vastutab SISi hoiatusteadetega seotud täiendava teabevahetuse ja tegevuse koordineerimise eest.

[27] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT L 381, 28.12.2006, lk 4).

- Reisijate täiendava ooteaja analüüs pidi andmete piiratuse tõttu osaliselt põhinema hinnangutel.
- Samuti selgus uuringu käigus arvutatud kulude hindamisel, et reisijad kogevad hilinemisi mitmesugustel põhjustel, nagu regulaarsed liiklusummikud või ühistranspordi hilinemine. Neid ei hinnata sama lähenemisviisi alusel ja reisijad ei suuda tõenäoliselt kogetud ajalist viivitust analüüsida selle eri põhjuste (nt kontrollid, liiklus, teetööd, ilm) tõttu.
- Andmete kättesaamatuse tõttu ei võeta arvesse eraõiguslike üksuste kulusid, nt investeerimiskulusid, hilinemisest tulenevaid kulusid ja reisijatele makstavaid hüvitisi.
- Kaudne kokkuhoid võis tuleneda määruse eesmärgist, mõjust, mida määrus avaldas terrorismile ja organiseeritud kuritegevusele. Täpsed hinnangud sellise säästu kohta on siiski kättesaadavad vaid väga piiratud ulatuses. Samuti on nurjatud terrorirünnakust saadavat kasu äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, kvantifitseerida ja seda ei saa mõõta ainult majanduslikus mõttes.

Neil põhjustel ei ole võimalik saavutada selget tasakaalu, mis määraks ära määruse kulutõhususe. Igal juhul kannavad suurima osa kuludest reisijad pikeneva ooteaja tõttu, mis näib siiski ühe reisija kohta olevat väga piiratud[28].

Lisaks tekitab selliste kontrollide tegemine reisijates suurema turvatunde,[29] tänu millele on nad valmis leppima pikemate ooteaegadega, kui see vähendab terrorirünnakute ohtu. Sellist tajutava ohutuse suurenemist tuleks pidada ka üldiseks positiivseks mõjuks, millel on positiivne mitmekordistav toime majandusele. Lisaks võivad kontrollid piiridel olla sujuvad, kui need on hästi korraldatud ja ooteajad võivad sellest tulenevalt olla tühised.

Kuigi ooteaegade oluline pikenemine võib tõepoolest vähendada reisijate heakskiitu, annab võimalus artikli 9 kohaseks piirikontrolli leevendamiseks Schengeni piirieeskirjadele mehhanismi, mille abil reageerida ootamatutele liigsetele ooteaegadele.

Selle põhjal ja võttes arvesse süstemaatiliste kontrollide üldist kasu Schengeni ala sisejulgeolekule, eelkõige terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse kohta põhjaliku jälitusteabe kogumist hoiatusteadete ja päringutabamuste arvu suurenemise kaudu SISis, paistavad määruse rakendamisega seotud kulud olevat proportsionaalsed ja põhjendatud.

IV. Süstemaatiliste kontrollide tõhusust mõjutavad välised tegurid

[28] Välistöövõtja tehtud uuringu kohaselt esitasid vaid neli liikmesriiki hinnangud ooteaja pikenemise kohta minutites. Piirivalveasutustelt kogutud piiratud andmete põhjal oli väline töövõtja kirjeldanud kaht äärmuslikku stsenaariumi: optimistlik stsenaarium, kus ooteaeg reisija kohta pikeneb süstemaatiliste kontrollide kehtestamise tõttu ühe minuti võrra, ning pessimistlik stsenaarium, kus ooteaeg reisija kohta pikeneb süsteemsete kontrollide kehtestamise tõttu 13 minuti võrra. Välistöövõtjale esitatud andmete põhjal tundub, et kulud reisija kohta jäävad vahemikku 0,08–0,16 eurot.

[29] ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo (UNODC) väljastatud kinnitus välistöövõtja poolt uuringu raames tehtud intervjuude käigus.

Märkimisväärsed puudused liikmesriikide tehnilises suutlikkuses kontrollida isiku sõrmejälgi reisidokumentides sisalduvate andmete alusel vähendavad süstemaatiliste kontrollide tõhusust. See nõuab nii komisjoni kui ka liikmesriikide ametiasutuste suuremat tähelepanu ja tegutsemist.

Kui tekib kahtlus reisidokumendi ehtsuses või selle kasutaja isikusamasuses, peavad liikmesriigid kontrollima vähemalt ühte määruse (EÜ) nr 2252/2004[30] alusel välja antud passide ja reisidokumentide andmekandjal olevat biomeetrilist tunnust, st näokujutist või sõrmejälgi. „[Sellise kontrolli] võimaluse korral“, kehtib see kohustus ka reisidokumentide suhtes, mida ei väljastata selle määruse alusel. Kõige tõhusam, usaldusväärsem ja taskukohasem biomeetriline tunnus, mis võimaldab tuvastada vale identiteedi alusel reisivaid isikuid, on sõrmejäljed, näiteks juhul, kui pettur on sarnane esitatud dokumendi seadusliku omanikuga. Seega on sõrmejälgede kontrollimine veelgi olulisem, kuna dokumendipettus muutub üha keerukamaks ja raskesti avastatavaks, nt näodigisünteesi tõttu[31].

Nende üha enam kasutatavate võltsimistehnikate vastu võitlemiseks on komisjon otsustanud rahastada kujutistega manipuleerimise rünnete lahendamise uurimisprojekti iMARS, mille eesmärk on töötada välja vahendid manipuleeritud näokujutiste, eelkõige sünteesitud näokujutiste avastamiseks isikut tõendavate dokumentide olelusringis, ja isikut tõendavate dokumentide ehtsuse kontrollimiseks, samuti tagada, et Euroopa Liidus ei saaks enam väljastada Euroopa passe, mis sisaldavad sünteesitud või muul viisil manipuleeritud kujutisi[32].

iMARSi projekti tulemuste ootamise ajal saab isiku identiteediga seotud kahtlusi hajutada üksnes sõrmejälgi passide ja reisidokumentide andmekandjale kantud biomeetriliste tunnuste põhjal kontrollides. Praegu[33] teeb seda välispiiril ainult 13 liikmesriiki ja seda saab teha ainult nendes 15 liikmesriigis välja antud passide kasutajate puhul, kes juba kasutavad vajalikku tehnoloogiat. See on julgeolekulünk, mis tuleks kiiresti kõrvaldada. Sõrmejälgede märkimisväärne alakasutamine kahjustab otseselt süstemaatiliste kontrollide eesmärki. Kuna lõppude lõpuks kontrollitakse andmebaaside põhjal reisidokumenti ja isikuandmeid, mitte Schengeni alale sisenevat isikut, võivad tagasipöörduvad terroristidest võitlejad ilma isiku ja esitatava reisidokumendi vahelise seose usaldusväärse kontrollita Schengeni alale veel avastamata siseneda, olgugi et neid kontrollitakse süstemaatiliselt.

V. Järeldused

[30] Nõukogu 13. detsembri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 2252/2004 liikmesriikide poolt väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta (ELT L 385, 29.12.2004, lk 1–6).

[31] See tehnika seisneb uue näokujutise loomises, ühendades digitaalselt kahe erineva kujutise näokujutised. On mitmeid erinevaid näodigisünteesimeetodeid, alates automaatsest sünteesist rakenduste ja tarkvara abil kuni käsitsi tehtava sünteesini laialdaselt kättesaadava fototöötlustarkvara abil.

[32] iMARS on Euroopa Komisjoni rahastatav uurimisprojekt, mis käivitati 2020. aasta septembris 48 kuuks. https://imars-project.eu/.

[33] Käesoleva aruande koostamise ajal.

Terrorism, sealhulgas tagasipöörduvate terroristidest võitlejate oht, on endiselt üks Euroopa Liidu peamisi julgeolekuprobleeme. Kuigi me ei saa täpselt kindlaks teha, milline on olnud määruse otsene mõju terrorirünnakute või organiseeritud kuritegevuse ennetamisele, osutavad konsulteeritud sidusrühmad ja kättesaadav statistika, et sellel on olnud üldiselt positiivne mõju Schengeni ala sisejulgeolekule, eelkõige õiguskaitseasutustele kättesaadava üldise jälitusteabe kaudu.

Määrus avaldas peamiselt mõju ELi õiguse alusel vaba liikumise õigust omavatele isikutele, tagades, et kõigi isikute suhtes tehakse süstemaatilisi julgeolekukontrolle. Seega võib öelda, et määrus täidab olulise lünga andmebaaside kasutamisel liikumisvabadusega isikute suhtes, tunnistades, et mõned terroristidest võitlejad võivad lõigata kasu Schengeni alal reisimise õigusest.

Kuigi **kõigi Schengeni alale sisenevate ja sealt lahkuvate isikute süstemaatilise kontrolli rakendamise kulud** ei ole ebaolulised ja need jäävad pikemate ooteaegade kujul ennekõike reisijate kanda, **tunduvad need olevat proportsionaalsed määruse mõjuga sisejulgeolekule**, isegi kui jätta terrorirünnakute ja organiseeritud kuritegevuse ennetamisega seotud võimalikud kulud arvestamata. Määruse üldise mõju hindamisel leidsid uuringu raames konsulteeritud piirivalveasutused peaaegu ühehäälselt, et see vastab praegustele julgeolekuvajadustele.

Siiski võib **rakendamise esimestel aastatel tuvastada märkimisväärseid probleeme**. Need probleemid on seotud Schengeni piirieeskirjade artikli 8 lõikes 2a sätestatud erandite ja Schengeni piirieeskirjade artikli 9 kohase kontrollide leevendamise eristamise, mõlema sätte nõuete tõlgendamise ning sellest tulenevalt nende praktilise kohaldamise, erandite tegemiseks vajaliku riskihinnangu kvaliteedi ja kontrollide leevendamiseks vajaliku aruandlusega. Kuna mõlemat sätet kohaldatakse jätkuvalt maismaa- ja merepiiripunktide suhtes, on vaja täiendavalt selgitada sihipäraste kontrollide juurde ajutiselt tagasipöördumise korda ja eeskirjade rangemat täitmist, et tagada julgeoleku ühtlaselt kõrge tase kõikidel välispiiridel. Kontrollide leevendamise kasutamine peab piirduma erakorraliste ja ettenägematute asjaoludega.

Kui liikmesriigid kohaldavad erandit asjaomastes andmebaasides tehtava süstemaatilise kontrolli põhimõttest, soovitatakse neil tungivalt kaasata riskihinnangu koostamisse ka terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega tegelevad asutused. Selle tarvis Frontexi välja töötatud vormi eesmärk on andmete kogumist paremini ühtlustada ja parandada andmete kvaliteeti, kuid vormiga ei saavutata eesmärke, kui kõik asjaomased asutused ei osale aktiivselt.

Ennetavam lähenemisviis ettenähtavatest sündmustest tingitud liigsete ooteaegade vältimiseks oleks oluline samm olukorra parandamiseks piiripunktides, ilma et see takistaks määruse eesmärgi saavutamist. Mitmed liikmesriigid teatasid oma kavatsusest teha erandeid asjaomastes andmebaasides tehtava süstemaatilise kontrolli põhimõttest, pidades silmas suvepuhkust ja jõulupühi. Kuigi liikmesriigid võivad erandeid maa- ja merepiiridel endiselt kasutada, peaksid liikmesriigid olema üsna valmis suurendama oma töötajate arvu ja korraldama infrastruktuuri nende teadaolevate tipptundide ajal ümber.

Samuti tagaks **ühtne lähenemisviis ettenägematute sündmuste ja liigse ooteaja hindamisele** järjepidevuse kriitilises küsimuses, mis võib mõjutada kõigi Schengeni riikide julgeolekut. Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi[34] toimimist käsitlevas aruandes kinnitati üldiselt eespool nimetatud probleeme, kuid tunnistati ka seda, et enamikul juhtudel olid riikide ametiasutused nendega juba tegelenud või tegid seda Schengeni hindamismehhanismi raames toimunud uute hindamiskülastuste käigus.

Eespool nimetatud põhjustel järeldas komisjon, kui ta koostas 2021. aasta juunis Schengeni tuleviku strateegia,[35] mille tulemusel esitati 2021. aasta detsembris ettepanek muuta Schengeni piirieeskirju,[36] et olemasolevat artiklit 8 ei ole vaja tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks muuta. Pigem kavatseb komisjon käsitleda neid küsimusi nn pehme õiguse vahendite, eelkõige piirivalveametnike praktilise käsiraamatu,[37] mida liikmesriikide pädevad asutused kasutavad isikute piirikontrolli tegemisel, eelseisva läbivaatamise abil.

Komisjon jätkab edaspidi Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi osana artikli 8 kohaldamise jälgimist.

[34] Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22, COM(2020) 779 final, 25. november 2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

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

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019.