EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

milles esitatakse soovitus ajutise sisepiirikontrolli kehtestamise kohta erandjuhtudel, mis ohustavad Schengeni ala üldist toimimist

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Sissejuhatus

Pärast segarändevoogude järsku suurenemist alates 2015. aastast seisab EL praegu silmitsi seninägematu rände- ja pagulaskriisiga. See on tekitanud keerulise olukorra tõhusa välispiirikontrolli tagamisel kooskõlas Schengeni *acquis*'ga ning saabuvate rändajate vastuvõtmisel ja nende menetlemisel. Liidu välispiiride kaitse korralduses on praeguse kriisi käigus ilmnenud laiemad struktuursed puudused.

Eeskätt oma geograafilise asendi tõttu on Kreeka nendest arengusuundadest eriti mõjutatud ning Egeuse mere saartele saabuvate rändajate arv on jõuliselt kasvanud. Massiline sisseränne on sellise ulatusega, mis paneks tõsise surve alla välispiirikontrolli mis tahes liikmesriigis.

Schengeni hindamismehhanism

Kooskõlas nõukogu määrusega (EL) nr 1053/2013[1] ja 2015. aasta hindamisprogrammiga[2] toimus 2015. aasta 10.–13. novembril etteteatamata kohapealne kontrollkäik, et hinnata, kuidas rakendab Kreeka Vabariik Schengeni *acquis*'d välispiiri haldamise valdkonnas Kreeka ja Türgi vahelisel maismaapiiril (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) ning merepiiril (Chiose ja Samose saar).

2. veebruaril 2016 võttis komisjon vastu rakendusotsuse, millega koostati Kreeka Vabariigis välispiiri haldamise valdkonnas Schengeni *acquis*' rakendamise aruanne,[3] milles järeldati, et välispiirikontrolli tegemisel on tõsiseid puudusi, mille Kreeka ametiasutused peavad kõrvaldama. Kõnealused tõsised puudused on välispiirikontrolli tegemise osas loonud olukorra, kus määruse (EL) nr 1053/2013 artikli 16 lõigetes 1 ja 4 osutatud kohustusi ei ole täidetud.

12. veebruaril 2016 võttis nõukogu vastavalt määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 15 vastu soovitused hindamise käigus leitud tõsiste puuduste kõrvaldamise kohta ning määras kindlaks nende rakendamise prioriteedid. Kreeka ametiasutused peaksid võtma asjakohased meetmed, millega tagada, et kõikidel Kreeka Vabariigi välispiiridel toimub välispiiri kontroll ja see viiakse vastavusse Schengeni *acquis*'ga, et mitte seada ohtu Schengeni ala toimimist.

24. veebruaril 2016 võttis komisjon vastavalt nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (toona kehtinud Schengeni piirieeskirjad))[4] artiklile 19b vastu soovitused erimeetmete kohta, mis Kreeka Vabariigil tuleb võtta pärast 2. veebruari 2016. aasta hindamisaruannet, et tagada nõukogu 12. veebruari 2016. aasta soovituste järgimine.

---

1 Nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1053/2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee (ELT L 295, 6.11.2013, lk 27).

2 Komisjoni 14. novembri 2014. aasta rakendusotsus C(2014) 8377, millega kehtestatakse 2015. aastaks iga-aastane hindamisprogramm etteteatamata kontrollkäikudeks vastavalt nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1053/2013 (millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks) artiklile 6.

3 C(2016) 450, 2. veebruar 2016.

4 ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

Kreeka Vabariik teatas 12. märtsil 2016 määruse (EL) 1053/2016 artikli 16 lõike 1 kohaselt tegevuskavast hindamisaruandes tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks, mida oli nimetatud nõukogu soovitustes. Vastavalt määruse (EL) 1053/2016 artikli 16 lõikele 2 esitas komisjon 12. aprillil 2016 nõukogule oma hinnangu kõnealuse tegevuskava piisavuse kohta. Komisjon järeldas, et *„Kreeka on teinud märkimisväärseid edusamme. Siiski on vaja Kreeka ametiasutuste esitatud tegevuskava täiendada, et igakülgselt tegelda 2015. aasta novembri hindamisaruandes välja toodud puudustega. Mitmete meetmete puhul on vaja suuremat selgust seoses ajastatuse, vastutuse ja finantsplaneerimisega. Lisaks ei saa mõningaid meetmeid veel pidada piisavateks või lõpetatuteks.“*[5]

Praegune ajutine sisepiirikontroll

Euroopa Liitu alates 2015. aastast saabuv rekordarv rändajaid ja novembris 2015. toimunud hindamise käigus kindlaks tehtud puudused Kreeka välispiiri teatavates lõikudes on tinginud suure teisese rände, mistõttu on mitu liikmesriiki ajutiselt taaskehtestanud kontrolli oma sisepiiril või selle osades, kuna esimesse ELi liikmesriiki saabumise ajal nõuetekohastelt dokumenteerimata ja/või registreerimata jäetud inimeste kontrollimatus sissevoolus nähakse tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule.

Praegu on viis Schengeni alasse kuuluvat liikmesriiki komisjonile teatanud, et teevad sisepiiridel piirikontrolli tingituna avalikule korrale või sisejulgeolekule avalduvast tõsisest ohust, mille on põhjustanud tõsistest välispiirikontrolli puudustest tulenev ebaseaduslike rändajate teisene ränne. Kõik need liikmesriigid on kõnealuseid kontrolle korduvalt pikendanud kooskõlas Schengeni piirieeskirjade asjaomaste sätetega. Viimased teated on olnud järgmised:

- Saksamaa teatas kontrollidest, mis toimuvad kõikidel tema sisepiiridel ajavahemikus 13. september 2015 – 13. mai 2016, keskendudes eriti Saksamaa ja Austria vahelisele maismaapiirile. Otsuse põhjuseks on tõsine oht sisejulgeolekule ja avalikule korrale, mis tuleneb selliste ebaseaduslike rändajate massilisest sissevoolust, keda ei ole ELi liikmesriiki saabumise järel korrektselt tuvastatud, kellelt ei ole võetud sõrmejälgi ja keda ei ole registreeritud.
- Austria teatas kontrollidest, mis toimuvad kõikidel tema sisepiiridel ajavahemikus 16. september 2015 – 16. mai 2016, keskendudes eriti Austria-Sloveenia ja Austria-Ungari maismaapiiridele. Piirikontrolli põhjuseks on kolmandate riikide kodanike massiline sissevool üle Austria piiride, mis tekitab tohutu surve hädaabiteenistustele ja avalikule taristule.
- Rootsi teatas kontrollidest, mis toimuvad kõikidel tema sisepiiridel ajavahemikus 12. november 2015 – 8. mai 2016, keskendudes eriti Lääne ja Lõuna politseipiirkondades asuvatele sadamatele ning Öresundi sillale. Ajutise piirikontrolli taaskehtestamise otsust põhjendati esialgu seninägematute segarändevoogudega, mis takistasid Rootsi ühiskonna toimimist. Edaspidi on seda põhjendatud varjupaigataotlejate suure arvuga ning 2015. aastal esitatud varjupaigataotluste erakordselt suure arvu tagajärgedega.
- Norra teatas kontrollidest ajavahemikus 26. november 2015 – 12. mai 2016. Taastatud kontrollid puudutavad kõiki sisepiire, kuid erilist tähelepanu pööratakse kõikidele sadamatele, millel on praamiühendus Rootsi, Saksamaa või Taaniga. Nii piirikontrolli taastamise kui ka selle pikendamise otsused olid tingitud ennustamatu

[5] COM(2016) 220 final, 12. aprill 2016.

rändesurve tagajärgedest ning sellest johtuvatest takistustest Norra ühiskonna toimimisele.

- Taani teatas kontrollidest, mis toimuvad kõikidel tema sisepiiridel ajavahemikus 4. jaanuar 2016 – 2. juuni 2016, keskendudes eriti Saksmaalt saabuvatele praamidele ning Taani-Saksamaa maismaapiirile. Kui esialgset otsust põhjendati ootamatute rändevoogude ning naaberriikides vastuvõetud piirikontrollimeetmetega, mis võinuks põhjustada paljude ebaseaduslike rändajate jäämise Kopenhaageni piirkonda, siis viimases teates rõhutati ebakindlust seoses ELis juba viibivate pagulaste ja rändajate tohutu arvuga.

Komisjon teatas oma 23. oktoobri 2015. aasta arvamuses,[6] et Saksamaa ja Austria puhul peetakse võetud meetmeid vajalikuks ja proportsionaalseks. Saksamaa ja Austria ametiasutuste esitatud andmetele tuginedes jõudis komisjon järeldusele, et piirikontrolli taaskehtestamine sisepiiridel on adekvaatne reaktsioon kindlakstehtud ohule, mis ähvardab sisejulgeolekut ja avalikku korda, ning see on kooskõlas Schengeni piirieeskirjadega. Seda hinnangut on kinnitanud edasine teave ja andmed, mis on saadud kõnealustelt ja muudelt liikmesriikidelt, asjaomastelt ELi ametitelt ja asutustelt ning esmastes vastuvõtukeskustes tegutsevatelt komisjoni meeskondadelt.

Komisjon on olukorda jälginud kõikides asjaomastes liikmesriikides, et hinnata, kas taaskehtestatud piirikontroll on võimalikult minimaalne. Kõnealused kontrollid ei ole põhjustanud olulisi probleeme ega põhjendamatult piiranud isikute ja kaupade vaba liikumist Schengeni alal. Samuti nähtub olemasolevast teabest, et võetud meetmed on aidanud tõhusalt kaasa teatavatel sisepiiridel toimuvas rändevoos korra taastamisele ning ohjeldanud teisest rännet.

Koordineeritud lähenemisviis sisepiirikontrollile

Tegevuskavas „Tagasi Schengeni juurde“[7] osutas komisjon vajadusele esitada juhul, kui rändesurve ja välispiirikontrolli tõsised puudused püsivad 12. maini 2016, nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399 (mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju)[8] (praegu kehtivad Schengeni piirieeskirjad) artikli 29 kohane ettepanek, milles soovitatakse vastu võtta ühtne liidu lähenemisviis sisepiirikontrolli küsimustes seniks, kuni välispiirikontrolli struktuurseid puudusi on vähendatud või kuni need on kõrvaldatud. Teatises on esitatud abinõud, mida tuleb võtta Schengeni ala normaalse toimimise taastamiseks hiljemalt 2016. aasta lõpuks.

Schengeni piirieeskirjade artiklis 29 on sätestatud erimenetlus erandjuhtudeks, mil sisepiirikontrollita ala üldine toimimine on ohus konkreetset liikmesriiki käsitlevas hindamisaruandes kindlaks tehtud jätkuvate tõsiste välispiirikontrolli puuduste tõttu, tingimusel et nendel juhtudel on tegemist tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule Schengeni alal või selle osadel ning juhul kui muud meetmed on olnud kindlakstehtud tõsise ohu leevendamisel ebatõhusad. Sellises olukorras võib nõukogu Schengeni ala ühishuvide kaitsmiseks viimase abinõuna soovitada, et üks või mitu liikmesriiki taaskehtestavad piirikontrolli oma piiril või selle osades kuni kuueks kuuks (seda võib pikendada maksimaalselt kahe aastani).

---

6 COM(2015) 7100 final

7 COM(2016) 120 final.

8 ELT L 77, 23.3.2016, lk 1.

Hinnang olukorrale 12. mail 2016

Schengeni piirieeskirjade artikli 21 lõike 3 kohaselt peab asjaomane liikmesriik esitama aruande vastava tegevuskava rakendamise kohta kolme kuu jooksul vastavalt määruse (EL) nr 1053/2013 artikli 16 lõikele 4. Kui komisjon pärast kolme kuud leiab, et olukord ei ole muutunud, võib ta algatada menetluse, mis on sätestatud Schengeni piirieeskirjade artiklis 29.

Pidades silmas, et Schengeni piirieeskirjade asjaomaste sätetega lubatav maksimumperiood ühepoolse sisepiirikontrolli taaskehtestamiseks teatavates liikmesriikides aegub mai keskpaigas (vt eespool) ning Kreeka on juba esitanud määruse (EL) nr 1053/2013 artikli 16 lõikega 4 ette nähtud aruande, ei peaks komisjon ootama kolm kuud, enne kui hindab, kas 12. maiks 2016 on olukord muutunud. Seda eelkõige seetõttu, et komisjonil on märkimisväärselt teavet Kreeka Vabariigi välispiirikontrolli olukorra kohta.

Kõnealune hinnang tugineb muu hulgas üksikasjalikule teabele, mis on saadud asjaomastelt liikmesriikidelt või ELi ametitelt või kohapealsete kontrollkäikude jooksul. Komisjoni kasutuses oleva teabe hulgas on teave komisjoni meeskondadelt, kes tegutsevad Kreeka Vabariigi vastuvõtukeskustes, teave, mis koguti kohapealse etteteatatud Schengeni hindamiskäigu jooksul Kreeka Vabariiki ajavahemikus 10.–16. aprill 2016 (mille eesmärk oli kontrollida Schengeni *acquis'* rakendamist välispiirikontrolli valdkonnas vastavalt 2016. aasta hindamisprogrammile[9]), ning teave, mille komisjon kogus, kui valmistati ette hiljutisi aruandeid rändeolukorra kohta Kreeka Vabariigis[10].

Teatises „Välispiiri haldamise valdkonnas Schengeni *acquis´* kohaldamise 2015. aasta hindamise käigus tuvastatud tõsiste puuduste kõrvaldamist käsitleva Kreeka tegevuskava hindamine“ nõudis komisjon, et Kreeka esitaks 26. aprilliks 2016 lisaelemendid ja selgitused, kuna leiti, et „Kreeka ametiasutuste esitatud tegevuskava on vaja täiendada, et igakülgselt tegelda 2015. aasta novembri hindamisaruandes välja toodud puudustega. Mitmete meetmete puhul on vaja suuremat selgust seoses ajastatuse, vastutuse ja finantsplaneerimisega. Lisaks ei saa mõningaid meetmeid veel pidada piisavateks või lõpetatuteks. Teatavate meetmete puhul tuleks esitada oluline lisainfo või selgitused.“ Schengeni rakendamise määruse artikli 16 lõike 4 kohaselt peab Kreeka Vabariik esitama aruande oma tegevuskava rakendamise kohta sama kolmekuulise ajavahemiku jooksul.

Kreeka Vabariik esitas 26. aprillil 2016 komisjonile tegevuskava kohta nõutud lisaelemendid ja selgitused. 29. aprillil 2016 esitas Kreeka Vabariik komisjonile tegevuskava rakendamist käsitleva aruande.

Nii komisjon kui ka ELi liikmesriigid on Kreeka Vabariigile andnud märkimisväärselt tehnilist ja rahalist abi. Alates 2015. aasta algusest on komisjon eraldanud 181 miljonit eurot erakorralist abi. Erakorraline abi on lisandunud sellele 509 miljonile eurole, mis on Kreeka Vabariigile antud ajavahemiku 2014–2020 rände ja piirihalduse programmide raames. Frontex on aidanud kasutusele võtta teiste liikmesriikide varustust ja inimressurssi, et tagada Kreeka Vabariigi välise maismaa- ja merepiiri tõhus kontroll ja kaitse. Eelkõige tuleb ära märkida ühisoperatsioonid POSEIDON SEA ja RAPID INTERVENTION POSEIDON, mis toimusid merepiiril, ning välisel maismaapiiril on Frontex koordineerinud ühisoperatsioone Flexible Operational Activities ja Focal Points Land. Samuti on Frontex kaasrahastanud Kreeka Vabariigi piirivalvurite ja tehnika riigisisest ümberpaigutamist. Komisjon, EASO,

[9] C(2015) 8537, 9.12.2015.

[10] Esimene aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta, 16.3.2016 (COM(2016) 165 final), Eduaruanne esmase vastuvõtu keskuste lähenemisviisi rakendamise kohta Kreekas, 4.3.2016 (COM(2016) 141 final), Teine aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta, 12.4.2016 (COM(2016) 222 final), Esimene eduaruanne ELi ja Türgi avalduse rakendamise kohta, 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

Frontex, Europol ja Eurojust teevad kohapeal Kreeka ametiasutustega koostööd, et aidata neil täita ELi õigusaktidest tulenevaid kohustusi ning vastuvõtukeskustes kiiresti tuvastada saabuvate rändajate isikud, nad registreerida ja võtta neilt sõrmejäljed.

Kreeka Vabariik on teinud märkimisväärseid edusamme paljude 2015. aasta novembris kindlaks tehtud tõsiste välispiirihalduse puuduste kõrvaldamisel. Lisaks on ELi ja Türgi 18. märtsi 2016. aasta avalduse[11] esialgse rakendamise ning Frontexi ja NATO käimasolevate operatsioonide tulemusel järsult vähenenud Türgist Kreeka Vabariiki saabuvate ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate arv. See Kreeka Vabariiki saabuvate ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate voo arvestatav vähenemine koos ELi ametite ja teiste liikmesriikide pakutud toega esmase vastuvõtu keskustes on võimaldanud Kreeka Vabariigil oluliselt parandada äsja saabunud ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate registreerimist. Kas see rändevoo arvestatav vähenemine on kestlik, vajab veel kinnitamist. Kreeka edu tagasisaatmisel sõltub rändevoo olulise vähenemise kestlikkusest, struktuuride loomisest ja säilitamisest ning piisavate ressursside olemasolust, mis võimaldaks ebaseaduslikke rändajaid tõhusalt tagasi saata.

Olles analüüsinud Kreeka Vabariigi esitatud teavet, võttes arvesse komisjoni ekspertide tähelepanekuid kohapealse Schengeni hindamiskäigu ajal 2016. aasta aprillis (ilma et see mõjutaks hindamisaruannet, mis koostatakse vastavalt määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 14) ja teavet, mida annavad vastuvõtukeskustes tegutsevad komisjoni teenistused, antakse järgmine hinnang.

- ELi asutuste Frontexi ja EASO toel, mis väljendub nii varustuses kui ka inimressursis, on ebaseaduslike rändajate registreerimise protsess külastatud Kreeka saartel (Lesbos, Samos, Kos ja Symi) ning külastatud maismaapiiril Türgiga (Fylakio registreerimiskeskus) märkimisväärselt paranenud. Saabuvad ebaseaduslike rändajate isikud tuvastatakse, neilt võetakse sõrmejäljed ning nad registreeritakse Eurodaci süsteemis. Toimub rändajate ja nende reisidokumentide turvakontroll. Seoses kõnealuste rändajate majutusega on olukord muutunud pärast 20. märtsi 2016, kui hakati rakendama ELi ja Türgi 18. märtsi 2016. aasta avaldust.
- Kreeka Vabariigi riiklikul piirihaldussüsteemil ei ole veel praegu vajalikku operatsioonilist ja halduslikku suudet, et kontrollida välispiiri Schengeni piirieeskirjade kohaselt, kuigi nende suudete suurendamiseks tehakse tööd. Eelkõige ei rakendata praegu täielikult mõningaid põhifunktsioone, nt riskianalüüsi, ning lähenemisviis piirihaldusele on killustunud. Kreeka Vabariik ei kasuta täielikult kõiki riiklikke võimalusi, mis oleksid piirivalveks sobivad (maavägi, merevägi).
- Türgiga oleva merepiiri kontrollimisel sõltub Kreeka märkimisväärselt ELi, Frontexi ja teiste liikmesriikide toetusest. Selle toetuseta ei suuda Kreeka tagada piisavat merepiiri valvet. Olukorrateadlikkuse puhul sõltub Kreeka rannikuvalve (merepiiri valve eest vastutav asutus) teabest, mida talle edastavad Kreeka merevägi ja Kreeka maavägi, ning oma vähestest patrull-laevadest ja vaatluspunktidest. Reageerimisvõime ei ole piisav, pidades silmas Türgi lähedust ning ebaseadusliku rände riski hoolimata ELi ja Türgi avalduse rakendamisest. Piirkondlikul ja kohalikul tasandil ei ole reaalajalähedast olukorrapilti ning samuti puudub turvaline mobiilsidevõrk, mida saaksid kasutada asjaomased piirivalveasutused.
- Türgi ja Albaaniaga oleva maismaapiiri kontrollimiseks on nii olukorrateadlikkus ja reageerimisvõime kui ka varustus piisaval tasemel, kuid mõningaid kohti saaks veel parandada. Maismaapiiril endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga (Kilkise

[11] SN 38/16, 18.3.2016.

politseidirektoraat, kes vastutab piirivalve eest 87 kilomeetrisel lõigul) ei ole piirivalve täielikult kooskõlas Schengeni piirieeskirjadega. Samuti puudub piiril automaatne videovalvesüsteem, olukorrateadlikkus on vähene ning üldine operatsiooniline pilt puudub. Ei toimu selliste kõnealuses piirkonnas leitud rändajate süstemaatilist registreerimist, keda ei ole Kreeka Vabariiki sisenemisel registreeritud.

Vaatamata Kreeka Vabariigi märkimisväärsetele jõupingutustele ja edusammudele ei kõrvaldata järelikult siiski Schengeni piirieeskirjade artikli 21 lõike 3 kohase kolmekuulise tähtaja jooksul piisavalt ega terviklikult kõiki selles riigis 2015. aasta novembris kindlaks tehtud tõsiseid välispiirikontrolli puudusi. Mõningad tõsised välispiirikontrolli puudused püsivad ja seavad ohtu sisepiirikontrollita ala üldise toimimise.

Schengeni ala nõuetekohaseks toimimiseks on möödapääsmatult vajalik piirivalve, ebaseaduslike rändajate süsteemse tuvastamise ja registreerimise ning vastuvõtu- ja tagasisaatmismenetluste piisav toimimine. Kreeka Vabariigis viibib endiselt märkimisväärne arv registreerimata rändajaid, kes võivad püüda jätkata ebaseaduslikult teed teistesse liikmesriikidesse.

Seega on alles mõningad tõsised välispiirikontrolli puudused, millest oli tingitud ebaseaduslike rändajate teisene ränne ja mille tõttu taaskehtestasid mitu liikmesriiki avaliku korra ja sisejulgeolekuga seotud põhjustel ajutiselt sisepiirikontrolli, ning see seab ohtu sisepiirikontrollita ala üldise toimimise. Püsiv teisese rände oht nõuab ühtset, kooskõlastatud ja jätkusuutlikku lähenemisviisi ajutiselt tehtavatele sisepiirikontrollidele.

Kuna kõik muud meetmed on olnud kindlakstehtud tõsise ohu leevendamisel ebatõhusad, on käesoleval juhul täidetud tingimused Schengeni piirieeskirjade artikli 29 kohaldamiseks viimase abinõuna.

Kavandatud soovituse kohaldamisala

Schengeni piirieeskirjade artikkel 29 on Schengeni ala üldise toimimise kaitsemeede. See ei ole mõeldud ühegi liikmesriigi karistamiseks ega isoleerimiseks, samuti mitte liikmesriikide Schengeni alalt välja jätmiseks; pigem on eesmärk leevendada tõsist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule Schengeni alal. Praegu ei reisi oluline arv ebaseaduslike rändajaid Kreeka Vabariigist edasi teistesse liikmesriikidesse õhu- ega mereteed pidi. Nende reisijate suhtes kontrolli taaskehtestamine seega ohte ei leevendaks ja oleks seepärast ebaproportsionaalne. Seetõttu ei tuleks ettepanekus käsitleda kõigis liikmesriikides sisekontrolli kehtestamist Kreeka Vabariigist saabuvate või sinna suunduvate lennu- ja laevareisijate suhtes. Artikkel 29 on oma laadilt meede, mille kohaldamisala ja kestus on piiratud sellega, mis on tingimata vajalik sisepiirikontrollita ala üldist toimimist ähvardava ohu kõrvaldamiseks.

Seoses artiklis 29 soovitatud ajutise sisepiirikontrolli kohaldamisalaga peaks praegu sisepiirikontrolli tegevatel liikmesriikidel (st Saksamaal, Taanil, Austrial, Rootsil ja assotsieerunud riigil Norral) olema praegu saada oleva teabe põhjal õigus seda tegevust jätkata, sest need kontrollid on osutunud tõhusaks vahendiks, mille abil kõrvaldada Kreeka Vabariigist saabuvate ebaseaduslike rändajate teisese rände põhjustatud tõsine oht avalikule korrale ja sisejulgeolekule. Praegu kontrollitavad sisepiirid vastavad kindlakstehtud rändetrajektooridele ja ohtudele ning tähelepanu keskmes on konkreetsed maismaapiiri lõigud või sadamad.

Liikmesriigid, kes otsustavad käesoleva soovituse kohaselt sisepiirikontrolli teha, peaksid sellest teavitama ülejäänud liikmesriike, Euroopa Parlamenti ja komisjoni.

Sisepiirikontrolli tuleks teha vaid vajalikus ulatuses, kontrollide intensiivsus peaks piirduma hädavajalikuga ja need peaksid võimalikult vähe takistama üldsusel vastavate sisepiiride

ületamist. Seepärast tuleks teha vaid sihipärast kontrolli. Lisaks tuleks kontrolli vajalikkus ja mõjutatud piirilõigud asjaomaste liikmesriikidega koostöös korrapäraselt ja olukorra muutumist silmas pidades läbi vaadata.

Piirikontroll peaks toimuma vaid nii kaua, kui on vajalik kõigi liidu välispiiri haldamisel esinevate tõsiste puuduste kõrvaldamiseks. Ka mitu liidu seadusandlikku algatust ja meedet, millega tugevdada liidu välispiirihaldust (Euroopa piiri- ja rannikuvalve, tagasipöördumine ELi varjupaigaõiguse sätete täieliku kohaldamise juurde Kreeka Vabariigis, hädaolukorras ümberpaigutamise kava rakendamise tõhustamine, ELi ja Türgi avaldus) peaksid olema viivitamata kasutusele võetud ja täielikult toimivad ning seega aitama oluliselt vähendada ebaseaduslike rändajate teisest rännet.

Komisjon jälgib käesoleva soovituse kohaldamist ja olukorda kohapeal ning teeb vajaduse korral mis tahes ajal soovituse kohandamise ettepanekud, et võtta arvesse muudatusi rändevoos.

Komisjonil on kavas esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule neli kuud pärast käesoleva soovituse vastuvõtmist aruanne soovituse kohaldamise kohta ning samal ajal võib komisjon saadud kogemustest ja olukorrast tulenevalt esitada muudatusettepanekuid.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käesolev soovitus on mõeldud asjaomases poliitikavaldkonnas kehtivate sätete rakendamiseks.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Käesolev soovitus on seotud liidu siseturu ning rände- ja varjupaigapoliitikaga.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399 (mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju) artikkel 29.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Määruse (EL) 2016/399 artiklis 29 on sätestatud, et nõukogu võtab komisjoni ettepaneku põhjal vastu soovituse ajutise sisepiirikontrolli kehtestamise kohta.

Liidu meetmed on vajalikud, kui sisepiirikontrollita ala üldine toimimine on ohus.

- **Proportsionaalsus**

Käesolev ettepanek ei lähe seatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei ole asjakohane.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Ei ole asjakohane.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Ei ole asjakohane.

- **Mõjuhinnang**

Ei ole asjakohane.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei ole asjakohane.

- **Põhiõigused**

Ettepaneku koostamisel võeti arvesse põhiõiguste kaitset.

4. MÕJU EELARVELE

Ei ole asjakohane.

5. MUU TEAVE

Ei ole asjakohane.

2016/0140 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

milles esitatakse soovitus ajutise sisepiirikontrolli kehtestamise kohta erandjuhtudel, mis ohustavad Schengeni ala üldist toimimist

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrust (EL) 2016/399,[12] mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad), eriti selle artiklit 29,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

(1) Pärast segarändevoogude järsku suurenemist alates 2015. aastast seisab EL silmitsi seninägematu rände- ja põgenikekriisiga. See on tekitanud suuri raskusi tõhusa välispiirikontrolli tagamisel vastavalt Schengeni *acquis*'le ning saabuvate rändajate vastuvõtmisel ja menetlemisel. Selle kriisi käigus on ilmnenud ka laiemad struktuursed puudused liidu välispiiride kaitse korralduses.

(2) Kreeka Vabariik on peamiselt oma geograafilise asukoha tõttu neist arengusuundadest eriti mõjutatud ja seisnud silmitsi Egeuse mere saartele saabuvate rändajate arvu järsu suurenemisega.

(3) Kooskõlas nõukogu määrusega (EL) nr 1053/2013[13] ja 2015. aasta hindamisprogrammiga[14] toimus 2015. aasta 10.–13. novembril etteteatamata kohapealne kontrollkäik, et hinnata, kuidas rakendab Kreeka Vabariik Schengeni *acquis*'d välispiiri haldamise valdkonnas Kreeka ja Türgi vahelisel maismaapiiril (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) ning merepiiril (Chiose ja Samose saar).

(4) Komisjon võttis 2. veebruaril 2016 vastu rakendusotsuse, millega koostati Kreeka Vabariigis välispiiri haldamise valdkonnas Schengeni *acquis*' rakendamise aruanne,[15]milles järeldati, et välispiirikontrolli läbiviimises on tõsiseid puudusi, mille peavad Kreeka ametiasutused kõrvaldama.

(5) Nõukogu võttis 12. veebruaril 2016 vastu soovitused hindamise käigus kindlaks tehtud tõsiste puuduste kõrvaldamise kohta ja määras kindlaks nende soovituste rakendamise

---

12 ELT L 77, 23.3.2016, lk 1.

13 Nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1053/2013, millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks ja tunnistatakse kehtetuks täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee (ELT L 295, 6.11.2013, lk 27).

14 Komisjoni 14. novembri 2014. aasta rakendusotsus C(2014) 8377, millega kehtestatakse 2015. aasta etteteatamata kohapealsete kontrollkäikude iga-aastane hindamisprogramm vastavalt nõukogu 7. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1053/2013 (millega kehtestatakse hindamis- ja järelevalvemehhanism Schengeni *acquis*' kohaldamise kontrollimiseks) artiklile 6.

15 C(2016) 450, 2. veebruar 2016.

prioriteedid. Kreeka ametiasutused peaksid võtma asjakohaseid meetmeid, millega tagada, et kõigil Kreeka välispiiridel toimub välispiirikontroll ja see viiakse vastavusse Schengeni *acquis*'ga, et mitte seada ohtu Schengeni ala toimimist.

(6) Komisjon võttis 24. veebruaril 2016 vastu soovitused erimeetmete kohta, mis Kreeka Vabariigil tuleb võtta pärast 2. veebruari 2016. aasta hindamisaruannet, et tagada nõukogu 12. veebruari 2016. aasta soovituste järgimine.

(7) Kreeka Vabariik teatas 12. märtsil 2016 tegevuskavast hindamisaruandes tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks, mida oli nimetatud nõukogu soovitustes. Komisjon esitas 12. aprillil 2016 nõukogule hinnangu tegevuskava piisavuse kohta. Komisjon leidis, et kuigi Kreeka on teinud märkimisväärseid edusamme, on tegevuskava vaja hindamisaruandes kindlaks määratud puuduste piisavaks ja terviklikuks kõrvaldamiseks veelgi täiustada. Ta palus Kreekal esitada 26. aprilliks lisaelemendid ja selgitused tegevuskava kohta.

(8) Kreeka Vabariik esitas 26. aprillil 2016 komisjonile tegevuskava kohta nõutud lisaelemendid ja selgitused. 29. aprillil 2016 esitas Kreeka Vabariik komisjonile tegevuskava rakendamist käsitleva aruande kooskõlas määruse (EL) nr 1053/2013 artikli 16 lõikega 4.

(9) Kooskõlas määrusega (EL) nr 1053/2013 ja 2016. aasta hindamisprogrammiga toimus 2016. aasta 10.–16. aprillil Kreekas etteteatamata kohapealne kontrollkäik[16].

(10) Euroopa Liitu alates 2015. aastast saabuv rekordarv rändajaid ja novembris 2015. toimunud hindamise käigus kindlaks tehtud puudused liidu välispiiri teatavates lõikudes on tinginud suure teisese rände, mis ohustab mitmes liikmesriigis tõsiselt avalikku korda või sisejulgeolekut.

(11) Praegu teevad viis Schengeni riiki (Austria, Saksamaa, Taani, Rootsi ja Norra) sisepiiridel piirikontrolli tulenevalt avalikule korrale või sisejulgeolekule avalduvast tõsisest ohust, mille on põhjustanud tõsistest välispiirikontrolli puudustest tulenev ebaseaduslike rändajate teisene ränne. Sisepiiridel kontrolli taaskehtestamine võimaldab Schengeni piirieeskirju järgides adekvaatselt reageerida kindlakstehtud ohule, mis ähvardab sisejulgeolekut ja avalikku korda, ning see meede on vajalik ja seda loetakse proportsionaalseks. Komisjon esitas 23. oktoobril 2015 arvamuse Saksamaa ja Austria poolt taaskehtestatud sisepiirikontrolli vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta[17] ning tegi selles järelduse, et kontrolli taaskehtestamine ja selle pikendamine oli kooskõlas Schengeni piirieeskirjadega.

(12) Tegevuskavas „Tagasi Schengeni juurde"[18] osutas komisjon vajadusele esitada juhul, kui rändesurve ja välispiirikontrolli tõsised puudused püsivad 12. maini 2016, nõukogule Schengeni piirieeskirjade artikli 29 lõike 2 kohane ettepanek, milles soovitatakse vastu võtta ühtne liidu lähenemisviis sisepiirikontrolli küsimustes seniks, kuni välispiirikontrolli struktuurseid puudusi on vähendatud või kuni need on kõrvaldatud. Teatises on esitatud abinõud, mida tuleb võtta Schengeni ala normaalse toimimise taastamiseks hiljemalt 2016. aasta lõpuks.

(13) Kreeka Vabariik on teinud märkimisväärseid edusamme paljude 2015. aasta novembris kindlaks tehtud tõsiste välispiirikontrolli puuduste kõrvaldamisel. Lisaks on ELi ja Türgi 18. märtsi 2016. aasta avalduse[19] esialgse rakendamise ning Frontexi ja

[16] C(2015) 8537, 9. detsember 2015.
[17] C(2015) 7100, 23. oktoober 2015.
[18] COM(2016) 120 final.
[19] SN 38/16, 18.3.2016.

NATO käimasolevate operatsioonide tulemusel järsult vähenenud Türgist Kreeka Vabariiki saabuvate ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate arv. See Kreeka Vabariiki saabuvate ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate voo arvestatav vähenemine koos ELi ametite ja teiste liikmesriikide pakutud toega esmase vastuvõtu keskustes on võimaldanud Kreeka Vabariigil oluliselt parandada äsja saabunud ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate registreerimist. Kas see rändevoo arvestatav vähenemine on kestlik, vajab veel kinnitamist.

(14) Vaatamata neile märkimisväärsetele edusammudele ei olnud võimalik kõiki kindlaks tehtud tõsiseid puudusi määruse (EL) 2016/399 artikli 21 lõike 3 kohase kolmekuulise tähtaja jooksul piisavalt ega terviklikult kõrvaldada. Mõningad tõsised välispiirikontrolli puudused püsivad ja seavad ohtu sisepiirikontrollita ala üldise toimimise. Eelkõige ei ole Kreeka Vabariik suutnud kõrvaldada välispiirikontrolli struktuurseid puudusi, mis on seotud riigi üldise piirihaldussüsteemiga, piirivalvega ja olukorrateadlikkusega. Lisaks viibib Kreeka Vabariigi territooriumil ebaseaduslikult märkimisväärne arv registreerimata isikuid, kes võivad püüda jätkata ebaseaduslikult teed teistesse liikmesriikidesse. Teisese rände oht on eriti suur nende rändajate puhul, kes ei ole paigutatud nõuetekohastesse vastuvõtukohtadesse. Vaatamata nõukogu soovitusele, et Kreeka Vabariik peaks võtma asjakohaseid meetmeid, millega tagada, et kõigil Kreeka välispiiridel toimub välispiirikontroll ja see viiakse vastavusse Schengeni *acquis*'ga, ei vasta endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi piiril toimuv piirivalve praegu täielikult Schengeni piirieeskirjadele. Kreeka Vabariik ei rakendanud komisjoni soovitust võtta endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi piiril lisameetmeid, millega tagada, et kolmandate riikide kodanikud saavad Kreeka Vabariigi territooriumilt lahkuda vaid selleks ettenähtud piiriületuspunktide kaudu. See suurendab riski, et toimub rändajate teisene ränne muudesse liikmesriikidesse.

(15) Seega on alles mõningad tõsised välispiirikontrolli puudused, millest oli tingitud ebaseaduslike rändajate teisene ränne ja mille tõttu taaskehtestasid mitu liikmesriiki avaliku korra ja sisejulgeolekuga seotud põhjustel ajutiselt sisepiirikontrolli, ning see seab ohtu sisepiirikontrollita ala üldise toimimise. See püsiv teisese rände oht nõuab ühtset, kooskõlastatud ja jätkusuutlikku lähenemisviisi ajutistelt tehtavatele sisepiirikontrollidele.

(16) Kuna kõik muud meetmed on olnud kindlakstehtud tõsise ohu leevendamisel ebatõhusad, on täidetud tingimused Schengeni piirieeskirjade artikli 29 kohaldamiseks viimase abinõuna.

(17) Seepärast tuleks neile liikmesriikidele, kes teevad praegu sisepiiridel piirikontrolli tulenevalt avalikule korrale või sisejulgeolekule avalduvast tõsisest ohust, mille on põhjustanud ebaseaduslike rändajate teisene ränne (st Saksamaale, Taanile, Austriale, Rootsile ja assotsieerunud riigile Norrale), esitada praegu saada oleva teabe põhjal soovitus teha Schengeni piirieeskirjade artikli 29 alusel sisepiirikontrolli. Neil liikmesriikidel tuleks lubada sellist kontrolli teha, sest see kontroll on tõhus vahend, mille abil kõrvaldada ebaseaduslike rändajate teisese rändega seotud tõsist ohtu avalikule korrale ja sisejulgeolekule. Praegu kontrollitavad sisepiirid vastavad kindlakstehtud rändetrajektooridele ja ohtudele ning tähelepanu keskmes on konkreetsed maismaapiiri lõigud või sadamad.

(18) Liikmesriigid, kes otsustavad käesoleva soovituse kohaselt sisepiirikontrolli teha, peaksid sellest teavitama ülejäänud liikmesriike, Euroopa Parlamenti ja komisjoni.

(19) Schengeni piirieeskirjade artikli 29 alusel tuleks kontrolli teha vaid vajalikus ulatuses, kontrollide intensiivsus peaks piirduma hädavajalikuga ja need peaksid võimalikult

vähe takistama üldsusel vastavate sisepiiride ületamist. Seepärast tuleks teha vaid sihipärast kontrolli. Kontrolli vajalikkus ja mõjutatud piirilõigud tuleks asjaomaste liikmesriikidega koostöös korrapäraselt läbi vaadata.

(20) Piirikontrolli tuleks teha vaid nii kaua, kui on vajalik avalikku korda ja sisejulgeolekut ähvardava ohu kõrvaldamiseks. Ka mitu liidu seadusandlikku algatust ja meedet, millega tugevdada liidu välispiirihaldust (Euroopa piiri- ja rannikuvalve, tagasipöördumine ELi varjupaigaõiguse sätete täieliku kohaldamise juurde Kreeka Vabariigis, hädaolukorras ümberpaigutamise kava rakendamise tõhustamine, ELi ja Türgi avaldus) peaksid olema viivitamata kasutusele võetud ja täielikult toimivad ning seega aitama oluliselt vähendada ebaseaduslike rändajate teisest rännet.

(21) Nõukogu võtab teadmiseks, et komisjon jälgib käesoleva soovituse kohaldamist ja teeb vajaduse korral kohandamisettepanekud, et võtta arvesse muudatusi rändevoos.

(22) Komisjon on samuti teatanud, et ta esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule neli kuud pärast käesoleva soovituse vastuvõtmist aruande soovituse kohaldamise kohta ning võib saadud kogemustest ja olukorrast tulenevalt esitada samal ajal soovituse kohta muudatusettepanekuid,

SOOVITAB JÄRGMIST:

1. Austrial, Saksamaal, Taanil, Rootsil ja Norral jätkata kuni kuue kuu jooksul alates käesoleva rakendusotsuse vastuvõtmise kuupäevast proportsionaalset ajutist piirikontrolli järgmistel sisepiiridel:

- Austria Austria-Ungari ja Austria-Sloveenia vahelisel maismaapiiril;

- Saksamaa Saksamaa-Austria vahelisel maismaapiiril;

- Taani oma sadamates, millel on laevaühendus Saksamaaga, ja Taani-Saksamaa vahelisel maismaapiiril;

- Rootsi Lõuna ja Lääne politseipiirkonnas asuvates Rootsi sadamates ning Öresundi silla juures;

- Norra oma sadamates, millel on laevaühendus Taaniga, Saksamaaga ja Rootsiga.

2. Asjaomased liikmesriigid peaksid vastavalt teavitama ülejäänud liikmesriike, Euroopa Parlamenti ja komisjoni.

3. Piirikontroll peaks olema sihipärane ning kontrollide ulatus, sagedus, koht ja aeg peaks olema piiratud sellega, mis on tingimata vajalik tõsise ohuga toimetulekuks ning avaliku korra ja sisejulgeoleku kaitsmiseks. Käesoleva rakendusotsuse kohaselt sisepiirikontrolli tegev liikmesriik peaks korrapäraselt läbi vaatama kontrollide vajalikkuse, sageduse, koha ja aja, kohandama kontrolli vastavalt kõrvaldamist vajava ohu tasemele, lõpetama kontrolli, kui see on asjakohane, ning esitama komisjonile iga kahe kuu järel aruande.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja