



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega luuakse riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu
liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist
lahkumise andmete registreerimiseks

{COM(2013) 95 final}
{SWD(2013) 47 final}
{SWD(2013) 49 final}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

ETTEPANEK: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega luuakse riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu
liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist
lahkumise andmete registreerimiseks

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

1.1. Taust

Oma 13. veebruari 2008. aasta teatises „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine”¹ tegi komisjon ettepaneku luua riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem. Selles süsteemis registreeritakse välispiiri ületamisel iga lühiajalist riigis viibimise luba omava kolmanda riigi kodaniku isikuandmed koos riiki sisenemise ning riigist väljumise kuupäevaga. Koos 2008. aasta teatisega esitati mõjuhinna aruanne².

23. ja 24. juunil 2011. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kutsus järeldustes üles kiirelt tegutsema arukate piiride küsimusega. Vastuseks sellele võttis komisjon 25. oktoobril 2011. aastal vastu uue teatise erinevate valikute ja edasiste sammude kohta³. Selles tehti järeldus, et sisenemise ja lahkumise süsteemi rakendamine pakuks liidule täpseid andmeid Schengeni alale ja alalt suunduvate reisijatevoogude kohta kogu välispiiri ulatuses ning kauemaksjääjate kohta.

1.2. Miks sisenemise ja lahkumise süsteemi loomist analüüsitakse

2008. aasta mõjuhinna aruanne määras kindlaks ja analüüsis ebaseadusliku sissekäimise, sealhulgas viibimisaja ületajate kindlakstegemiseks vajalike andmete puudumist, ning terrorismi ja raskeid kuritegusid kui peamisi probleeme, mida sisenemise ja lahkumise süsteemi loomine aitab käsitleda. Nagu 2011. aasta teatises selgitati:

„Sisenemise ja lahkumise süsteem võimaldaks esmase riski hindamise olulise osana arvutada täpselt ja usaldusväärselt lubatud kohalviibimise aeg ning kontrollida andmeid nii viisaomanike kui ka viisavabade reisijate varasemate reiside kohta. Sel eesmärgil asendaks praegune passide tembeldamise süsteem lühiajaliselt sisse lubatud kolmandate riikide

¹ KOM(2008) 69 (lõplik).

² SEK(2008) 153 ja ettevalmistav uuring mõjuhinna aruanne seoses automaatse riiki sisenemise ja riigist väljumise süsteemi loomisega ELi välispiiril ja heausksete reisijate piiriületuskava kasutuselevõtmisega (registreeritud reisijate programm) (koostas GHK) ning sisenemise ja lahkumise süsteemi tehnilise teostatavuse uuring (koostas Unisys). Uuringud on avaldatud järgmisel veebisaidil:

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm

KOM(2011) 680 (lõplik).

kodanike puhul kuupäevade ja kohtade elektroonilise registriga. Ehkki süsteemi peamine otstarve oleks kolmandate riikide kodanike poolse lubatud kohalviibimisajast kinnipidamise seire, aitaks süsteem ka optimeerida piirikontrollimenetlusi ja parandada turvalisust välispiiride ületamise hetkel.”⁴

2008. aasta mõjuhinnangus kaaluti mitmeid poliitikavalikuid ja leiti, et sisenemise ja lahkumise süsteemi loomine on eelistatud valik. Käesolevas mõjuhinnangus vaadeldakse seoses nimetatud järelausega uuesti probleemi üldist määratlust, arvestades pärast 2008. aastat toimunud arenguid piirikontrolli, ebaseadusliku rände ning tehnika valdkonnas nii Euroopas kui maailmas.

1.3. Piirikontrolli ja ebaseadusliku rändega seotud üldiste probleemide kokkuvõtte

- Elektrooniliste vahendite puudumine lühiajaliselt riiki lubatud kolmandate riikide kodanike liikumise registreerimiseks.
- Riiklike süsteemide vähene sobivus selliste eesmärkide täitmiseks 26 riigi vahelisel sisepiirideta alal.
- Vahendite puudumine nende isikute kindlakstegemiseks, kes leitakse liikmesriigi territooriumil ilma reisidokumentideta ja keda ei sa VISi abil identifitseerida.
- Igasuguse teabe puudumine selle kohta, kes on ELi territooriumil ja kes ei ületa lubatud lühiajalise viibimise kestvust (kolm kuud kuue kuu jooksul).
- Praeguse tembeldamiskohustuse keerukus ja aeglus, mis ei taga seda, et piirivalvur suudab piirikontrolli käigus hinnata lubatud viibimisega.
- Puudub teave viibimisaja ületajate rahvuste ja rühmade (viisavabalt/viisanõudega) kohta.
- Puudub teave, mille abil teha pistelisi kontrole liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate isikute avastamiseks.

1.4. Õiguskaitsega seotud üldiste probleemide kokkuvõtte

- Teabe puudumine kahtluseliste isikute reisimise ja piiriülese liikumise kohta.
- Raskused nende isikute avastamiseks, kelle kohta on süsteemis hoiatusteade ja kes kasutavad piiri ületamisel erinevaid isikuandmeid.
- Raskused nende kahtluseliste tuvastamisel, kes on oma reisidokumendid hävitanud.

1.5. Põhiõigustega seotud küsimused

Sisenemise ja lahkumise süsteem avaldab kasutatavate isikuandmete tõttu eelkõige mõju õigusele isikuandmete kaitsele, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 8. Sisenemise ja lahkumise süsteem peab tagama õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (harta artikkel 47), et vaidlustada kauemaksjäämise teatis, näiteks sunnitud kauemaksjäämise ja vigade korral või juhul, kui rändajal on legaalne õigus riigis viibida.

Direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta ja määrust (EÜ) 45/2001⁵ kohaldatakse sisenemise ja lahkumise süsteemi eesmärkide täitmiseks läbiviidava isikuandmete töötlemise suhtes vastavalt liikmesriikides ning asjaomastes ELi institutsioonides, organites ja asutustes. Isikuandmete jagamisel esinevaid negatiivseid mõjusid tuleb vähendada miinimumini sobivate tehniliste

⁴ KOM(2011) 680 (lõplik).

⁵ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

väärkasutuse vastaste kaitsemeetmete, selgete õiguslike juurdepääsupiirangute, sealhulgas otstarbe piirangute ning võimalikult lühikeste andmete säilitamise aja abil.

Komisjoni 2010. aasta juuli teabehaldust käsitleva teatise⁶ kohaselt tuleb andmekaitse eeskirjad lisada igale uuele instrumendile, mis toetub infotehnoloogia kasutamisele. See tähendab asjakohaste sätete lisamist, et piirata andmetöötlust vaid selle vahendi konkreetseks eesmärgiks vajaminevaga ja et anda juurdepääs vaid nendele üksustele, kellel on teadmismajadus. Samuti tähendab see seda, et andmeid säilitatakse vaid teatavateks ajavahemikeks, mis sõltuvad üksnes vahendi eesmärkidest, ning selliste mehhanismide vastuvõtmist, millega tagada piisav riskihaldus ning andmesubjektide õiguste tõhus kaitse.

Süsteemid peavad vastama andmekaitse põhimõtetele, sealhulgas vajaduse, proportsionaalsuse, eesmärgi piiritlemise ning andmete kvaliteedi nõuetele. Reisijate põhiõiguste, eelkõige nende eraelu ja isikuandmete, tõhusaks kaitseks tuleb kehtestada kõik kaitsemeetmed ja -mehhanismid. Kolmanda riigi kodanikke tuleb nendest õigustest teavitada.

1.6. Subsidiaarsus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 74 ja artikli 77 lõike 2 kohaselt on liidul volitused võtta vastu meetmeid, mis on seotud liikmesriikide välispiiride ületamisega. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 82 lõike 1 punkti d ja artikli 87 lõike 2 punkti a kohaselt on liidul ka volitused võtta vastu meetmeid, et tugevdada politsei- ja õiguskaitseasutuste vahelist koostööd asjakohaste andmete kogumise, säilitamise, töötlemise, analüüsi ja vahetuse abil.

Ükski liikmesriik ei suuda üksi tulla toime ebaseadusliku rändega ja võidelda rahvusvahelise terrorismi ja raske kuritegevusega. Isik võib siseneda Schengeni alale sellise liikmesriigi piiripunkti kaudu, kus kasutatakse riiklikku sisenemise ja lahkumise registrit, kuid lahkuda piiripunkti kaudu, kus ei ole sarnast registrit. Lubatud viibimisaja suhtes kehtestatud ELi eeskirjade täitmise järgimist ei suuda seega liikmesriigid saavutada üksi tegutsedes. Schengeni alale sisenevad kolmandate riikide kodanikud võivad seal vabalt reisida. Sisepiirideta alal tuleks ebaseadusliku rändega põhimõtteliselt tegeleda ühiselt. Kõike arvesse võttes on EL liikmesriikidest paremal positsioonil sobivate meetmete võtmiseks.

2. SISENEMISE JA LAHKUMISE SÜSTEEMI EESMÄRGID

Üldised poliitilised eesmärgid on tähtsuse järjekorras järgmised:

- võidelda ebaseadusliku sisserändega;
- aidata võidelda terrorismi ja raskete kuritegudega ning tagada sisejulgeoleku kõrge tase.

Erieesmärgid on järgmised:

- piirikontrolli tõhususe tõstmine, kontrollides riiki sisenemisel ja riigist lahkumisel lubatud viibimisajaga seotud õigusi, ning viibimisaja ületamise riski hindamise parandamine;
- jälgida territooriumil viibivate isikute lubatud viibimisajast kinnipidamist;
- luua usaldusväärset teavet, mis võimaldab ELil ja liikmesriikidel teha informeeritud poliitikavalikuid seoses viisade ja rändega;
- teha kindlaks ja tuvastada ebaseaduslikke sisserändajaid, eelkõige viibimisaja ületajaid, ka territooriumi piires ning suurendada tagasisaatmisvõimalusi;

⁶ KOM(2010) 385 (lõplik).

- tuvastada ja pidada kinni välispiiri ületavad terrorismis ja kuriteos kahtlustatavad isikud;
- luua teavet, mis aitaks vähendada viisainfosüsteemis (VIS) registreerimata kolmandate riikide kodanike tuvastamisel ja kontrollimisel esinevaid puudujääke ja mis aitaks pidada kinni terrorismis ja kuriteos kahtlustatavaid isikud.

Rakenduslikud eesmärgid on:

- luua välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike sisenemise ja lahkumise kirjed;
- automaatselt arvutada lubatud viibimisaeg ja esitada hoiatusteade lahkumiskirje puudumise kohta kolmanda riigi kodaniku lubatud viibimisaja lõppedes;
- kustutada sisenemise ja lahkumise süsteemis olevad andmed säilitamisaja lõppedes;
- luua teavet üle välispiiri toimuva liikumise mahu ja suundumuste kohta, eelkõige seoses ebaseadusliku sisse- ja väljarändega;
- teavitada kolmandate riikide kodanikke nende õigustest ja rakendada tõhusat edasikaebekorda.

3. POLIITIKAVALIKUD

Probleemi määratlus ja konsultatsioonid sidusrühmadega näitavad, et peamised küsimused, mille kohta tuleb teha otsus, on süsteemis töödeldavate andmete liik ja töötlemise täpne eesmärk. Nende kahe otsustamisel tuleb arvestada säilitamisajaga ehk teisisõnu, tuleb valida lühim võimalik säilitamisaeg, mida on vaja eesmärgi täitmiseks. Neli poliitikavalikut on seetõttu järgmised:

- 1) tähtnumbriliste andmetega sisenemise ja lahkumise süsteem, mida kasutatakse piirikontrollis ja rändehaldamisel;
- 2) sama, mis 1. poliitikavalik, kuid sellele lisanduvad biomeetrilised andmed;
- 3) sama, mis 1. poliitikavalik, koos süsteemi eesmärgi laiendamisega, et hõlmata ka terrorismi ja raskete kuritegude vastane võitlus;
- 4) Sama, mis 1. poliitikavalik, kuid sellele lisanduvad biomeetrilised andmed ning süsteemi eesmärgi laiendamine, et hõlmata ka terrorismi ja raskete kuritegude vastane võitlus (kombinatsioon 2. ja 3. poliitikavalikust).

Pärast eelistatud poliitikavaliku kindlaks tegemist ehk teisisõnu, mida süsteem tegema hakkab, tuleb otsustada, kuidas süsteemi tehniliselt rakendada.

Andmete säilitamisaeg seoses poliitikavalikutega oleks järgmine:

- **1. või 2. poliitikavaliku** alusel loodud sisenemise ja lahkumise süsteemi puhul oleks üldreegel kuus kuud, samas kui lubatud viibimisaja ületajate puhul oleks see viis aastat ning registreeritud reisijate programmis osalejate puhul oleks andmete säilitamisperiood sama pikk kui periood, mille jooksul on neile antud luba süsteemi siseneda;
- **3. või 4. poliitikavaliku** alusel loodud sisenemise ja lahkumise süsteemi puhul oleks andmete säilitamisaeg kõikide reisijate jaoks viis aastat.

4. VALIKUTE VÕRDLUS JA EELISTATUD POLIITIKAVALIKU KINDLAKS MÄÄRAMINE

4.1. Valikute võrdlus

Tabel 1 – Poliitikavalikute võrdlev hindamine

Eesmärk/poliitikavalik	Senine olukord (poliitikavalik 0)	Poliitikavalik 1	Poliitikavalik 2	Poliitikavalik 3	Poliitikavalik 4
Poliitikaeesmärk: võidelda ebaseadusliku sissetundega	0	√√	√√√	√√	√√√
Poliitikaeesmärk: võidelda terrorismi ja raskete kuritegudega	0	0	0	√√	√√√
Mõju põhiõigustele	0	-√	-√√	-√√	-√√√
Mõju piirihaldusele	0	0	0	0	0

Tabelis 1 tehakse kokkuvõtte mõjude hindamisest. Järgnevas võrdluses ja eelistatud valiku kindlaksmääramisel võetakse ühtlasi arvesse järgmisi kriteeriume:

- tulemuslikkus – millises ulatuses valikud täidavad ettepaneku eesmärgi;
- tõhusus – eesmärkide saavutamine võimalikult väheste kuludega;
- ühtsus – millises ulatuses on valikud ühtsed ELi poliitika põhieesmärkidega.

Iga poliitikavaliku mõjude hindamisel selgunud raskuspunkt seisneb selles, et kättesaadavaid andmeid on vähe, mis mõjutab märkimisväärselt poliitikavalikute 1–4 tulemuslikkuse võrdlemise võimalust. Oletust, et biomeetriliste andmetega süsteemil on suurem mõju ebaseaduslikku rände vastu võitlemisel ning et sellest tulenevalt on 2. ja 4. poliitikavalikud tõhusamad, mõjutab nende isikute arv, kelle suhtes ei kehti viisakohustus ja kes ületavad viibimisaega, ent seda arvu ei teata täpselt. Selle reisijaterühma biomeetriliste andmete kontrollimisest tulenevat negatiivset mõju piirihaldusele saab täies ulatuses hinnata pärast VISi täieliku rakendamist. Samamoodi ei ole põhjalikke andmeid, et hinnata juurdepääsuõiguste andmist õiguskaitse eesmärkidel, kuna siiani on liikmesriikide ekspertide panus olnud üldist laadi ning kogemusi seoses VISile juurdepääsu andmisega õiguskaitse eesmärkidel ei ole veel avaldatud. Tuleb märkida, et sisenemise ja lahkumise andmed võivad olla vajalikud terroriaktide või raskete kuritegude ärahoidmisel, avastamisel või uurimisel juhul, kui nende toimepanemiseks on vajalik rahvusvaheliselt reisida. Peale selle avaldab biomeetrilisi andmeid kasutav süsteem suuremat positiivset mõju terrorismis ja kuritegevuses kahtlustatavate avastamise ja tuvastamise eesmärgile.

Eelistatud valiku hindamine seoses biomeetriliste andmete lisamisega peab algama süsteemi põhieesmärgist, mis on seotud piirikontrolli ja rändevoogude juhtimisega. Seda aluseks võttes on 2. valik kõrgeima positiivse mõjuga võitlemiseks ebaseadusliku rände vastu. Piirihaldusele avalduvat võimalikku negatiivset mõju saaks maandada üleminekuperioodi abil, mis

tähendaks, et süsteem toimib esimesed kolm aastat tähtnumbriliste andmete põhjal ning pärast seda nii tähtnumbriliste kui ka biomeetriliste andmete põhjal.

Selle põhjal võib seoses juurdepääsuga õiguskaitse eesmärkidel vaadelda 4. valiku puhul põhiõigustele avalduvat kogu negatiivset mõju potentsiaalselt ebaproportsionaalsena, võttes samuti arvesse vajadust andmeid oluliselt kauem säilitada.

Pärast kahte tegevusaastat tehtav hinnang, milles võetakse arvesse VISi rakendamise kogemusi seoses juurdepääsuga õiguskaitse eesmärkidel ning üldisi kogemusi seoses sisenemise ja lahkumise süsteemi käitamisega, lubaks uuesti arutada õiguskaitse eesmärkidel juurdepääsu küsimust, kuna selleks ajaks on rohkem andmeid ja teavet, et hinnata mõjusid üksikasjalikumalt.

Vajadust anda süsteemile juurdepääs õiguskaitse eesmärkidel ning andmete säilitamisperioodi pikkust saaks seega uuesti kaaluda siis, kui sisenemise ja lahkumise süsteemile on pärast kaheaastast tegevust hinnang antud. Kokkuvõttes on seega eelistatud 2. poliitikavalik, mille puhul nähakse ette hinnangu andmine pärast kahte tegevusaastat, misjärel koostatakse hinnang selle kohta, kas liikuda edasi 4. poliitikavaliku juurde. Pidades silmas õiguskaitse eesmärke ja/või andmete säilitamisaega, peab komisjon esitama iga sellise muutuse korral (st üleminekul 4. poliitikavalikule) uue õiguslase ettepaneku.

4.2. Tehniline rakendamine

Üldiselt on keskne lähenemine kõige tõhusam ja säästlikum. See on kooskõlas teiste rändevaldkonna IT-süsteemide (st Eurodac, VIS ja SIS/SIS II) arendamise ja haldamisega.

4.3. Eelistatud poliitikavalik

Eelistatud valik sisenemise ja lahkumise süsteemi jaoks on alustada süsteemiga, mis põhineb 2. poliitikavalikul, ning hinnata vajadust liikuda 4. poliitikavaliku juurde pärast kaheaastast tegutsemist:

- sisenemise ja lahkumise süsteem tegutseks alguses keskse andmebaasina, mis sisaldab vaid tähtnumbrilisi andmeid ning millele õiguskaitseasutustel puudub juurdepääs. Andmete säilitamisperiood tavajuhtudel oleks kuus kuud ning viibimisaja ületajate puhul viis aastat;
- pärast kolmeaastast tegutsemist hakatakse sisenemise ja lahkumise süsteemis lisaks tähtnumbrilistele andmetele kasutama ka biomeetrilisi andmeid (viimaseid viisakohustusteta isikute puhul);
- pärast kahte tegevusaastat antakse sisenemise ja lahkumise süsteemile hinnang. Sel ajal vaadatakse uuesti üle õiguskaitse eesmärkidel juurdepääsu küsimus ja ka andmete säilitamise kestus;
- kuid selleks, et teises etapis anda õiguskaitseasutustele juurdepääs sisenemise ja lahkumise süsteemi loodud andmetele, peab nende andmete kasutamise vajadus ja proportsionaalsus olema esitatud tugevate tõendite alusel ning juurdepääsu suhtes tuleb kehtestada asjakohased kaitsemeetmed ning piirangud.

4.4. Eelistatud valiku kulud

Tabel 2 – Eelistatud valiku kulud

	Ühekordsed arenduskulud kesk- ja riiklikul tasandil (3 arendusaastat)	Iga-aastased tegevuskulud kesk- ja riiklikul tasandil (5 tegevusaastat)	Kogukulud kesk- ja riiklikul tasandil (miljonites eurodes)

	(miljonites eurodes)	(miljonites eurodes)	
Kesksüsteem koos hiljem lisatud biomeetriliste andmetega	183 (LR 146 EL 37)	88 (LR 74 EL 14)	623

Komisjoni ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku kohta soovitatakse eraldada aastateks 2014–2020 sisejulgeolekufondile 4,6 miljardit eurot. Ettepanekus soovitatakse eraldada 1,1 miljardit eurot soovitusliku summana sisenemise ja lahkumise süsteemi ja registreeritud reisijate programmi arendamise jaoks, eeldades et arengukulud tekivad alates 2015. aastast ning hõlmavad nelja tegevusaastat. Peale selle on sisejulgeolekufondiväliselt ette nähtud eraldi 822 miljonit eurot olemasolevate ulatuslike IT-süsteemide haldamiseks (Schengeni infosüsteem II, viisainfosüsteem ja EURODAC).

Komisjon kavatseb anda käesoleva programmi rakendamise ülesande Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 1077/2011⁷ asutatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ametile. Rahalise toetuse andmine riiklike arenduskulude katteks tagab, et liikmesriikide rasked majandusolud ei ohusta projekte ega tekita neis viivitusi.

Kulusid saab kokku hoida, kui sisenemise ja lahkumise süsteem luuakse koos registreeritud reisijate programmiga, võrdluseks olukord, kus mõlemad süsteemid luuakse täiesti eraldi. Peamine kulusääst tehakse kesksel tasandil (EL) riist- ja tarkvara ning infrastruktuuri vähenenud kulude arvelt ning liikmesriikide tasandil haldus- ja bürookulude arvelt.

5. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Komisjon tagab, et sisenemise ja lahkumise süsteemi toimimise järelevalveks on loodud süsteemid ning neid hinnatakse võrdluses peamiste poliitikaeesmärkidega. Kaks aastat pärast süsteemi käivitamist ning seejärel iga kahe aasta möödudes esitab korraldusasutus Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile aruande süsteemi tehnilise toimimise kohta. Lisaks peab komisjon kaks aastat pärast sisenemise ja lahkumise süsteemi käivitamist ja seejärel iga nelja aasta tagant koostama süsteemi üldise hinnangu koos põhiõigustele avalduva mõju hinnanguga, analüüsima saavutatud tulemusi neid eesmärkidega võrreldes, hindama aluspõhimõtete kehtivust ning kõiki mõjusid tulevastele võimalustele. Esimeses hinnangus tuleks keskenduda sellele, kas õiguskaitse eesmärkidel tuleks anda süsteemile juurdepääs ja kas andmete säilitamisaega tuleks pikendada, ning vajaduse korral tuleks hinnangule lisada seadusandlikud ettepanekud. Komisjon peaks edastama hindamisaruanded Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

⁷ ELT L 286, 1.11.2011, lk 1.