

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Karine Arakeljan

**EESTI VABARIIGI JA NAABERRIIKIDE KAHEPOOLSETE
ÕIGUSKAITSEKOOSTÖÖ KOKKULEPETE VASTAVUS EUROOPA LIIDU
ÕIGUSELE**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. EL ÕIGUSLIK RAAMISTIK SISEPIIRIKONTROLI JA POLITSEIKOOSTÖÖ KOHTA.....	9
1.1 Sisepiirideta ala kui EL õiguse aluspõhimõte	9
1.2 Schengeni piirieskiri ja alternatiivsete meetmete kontseptsioon.....	11
1.3 Riigi sisejulgeoleku vastutus ja EL õiguse piirid	13
1.4 Kahepoolsed kokkulepped EL õiguses – lubatavus ja piirid.....	15
2. EESTI VABARIIGI KOKKULEPETE ÜLEVAADE JA ANALÜÜS.....	20
2.1 Eesti kokkulepete ülevaade ja kooskõla kohtupraktikaga.....	22
2.2 Eesti kokkulepete vastavus Schengeni piirieskirjale	28
2.3 Eesti kokkulepped ja EL õiguse autonoomia	32
2.4 Eesti kokkulepete operatiivne tõhusus sisepiirikontrolli alternatiivina.....	35
3. KAHEPOOLSETE KOKKULEPETE OPITMAALNE MUDEL	41
3.1 Võrdlusmodel Beneluxi, Põhjamaade ja Balti riikide näitel	41
3.2 Parimad praktikad ja nende kriteeriumid	43
3.3 Võrdlev hinnang Eesti kokkulepetele	46
3.4 <i>De lege ferenda</i> ettepanekud Eesti Vabariigile	48
KOKKUVÕTE.....	51
BILATERAL CROSS-BORDER LAW ENFORCEMENT COOPERATION AGREEMENTS BETWEEN THE REPUBLIC OF ESTONIA AND ITS NEIGHBOURING STATES IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION LAW	54
KASUTATUD ALLIKAD.....	56

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu üheks keskseks alustalaks on inimeste vaba liikumine Schengeni alal, kus sisepiirikontroll on üldjuhul kaotatud ning mille toimimine on vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ruumi üks olulisemaid saavutusi.¹ Pärast 2015. aastat on mitu liikmesriiki siiski taastanud sisepiirikontrolli pikemaajaliselt, viidates rändesurvele, terrorismiohule või avaliku korra riskidele.² Euroopa Liidu (EL) õiguses on sisepiirikontrolli taastamine erandlik ja ajutine meede, mida võib kasutada üksnes rangelt piiritletud tingimustel. Euroopa Kohtu praktikas on rõhutatud, et isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju tuleb tõlgendada kitsendavalt ning sisepiirikontrolli ei tohi järjestikuste otsustega sisuliselt püsivaks muuta, kui puudub uus ja tegelik oht.³ Sama loogikat väljendab samuti Schengeni piirieskiri (piirieskiri), mille kohaselt peab sisepiirikontrolli taaskesitamine jääma viimaseks abinõuks, olema proportsionaalne ning piiratud nii ulatuse kui kestuse poolest.⁴

Sellest tuleneb, et liikmesriikidel lasub kohustus hinnata ja kasutada enne sisepiirikontrolli taastamist muid, isikute vaba liikumist vähem riivavaid meetmeid. Nendeks on eelkõige politseikontrollid ja piiriülene politseikoostöö,⁵ riskipõhine järelevalve ning tõhus info- ja andmevahetus.⁶ Euroopa Kohtu praktika kohaselt on sellised kontrollid lubatavad üksnes juhul, kui neil ei ole piirikontrolliga samaväärset mõju. See tähendab, et nende eesmärk, intensiivsus, sagedus ja teostamise viis peavad olema selgelt piiritletud ning seotud konkreetse riskihinnanguga.⁷ Piiriülese politseikoostöö õigusliku aluse moodustavad EL õiguses Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (konventsioon) art-d 39–46⁸, Prüm otsus⁹, Prüm

¹ 07. juuni 2016. aasta Euroopa Liidu Lepingu ja Euroopa liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - ELT C 202, lk 1–388.

² Peers, S., *Restoring the Borderless Schengen Area: Mission Impossible?* 2024. – Sieps.se <https://sieps.se/en/publications/2024/restoring-the-borderless-schengen-area-mission-impossible/>, (28.09.2025).

³ EKo C-368/20, *NW versus Landespolizeidirektion Steiermark*, ECLI:EU:C:2022:298, p.65,79.

⁴ 9. märtsi 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). - ELT L 77, lk 1-52.

⁵ 12. mai 2017 Komisjoni soovitus (EL) 2017/820 proportsionaalsete politseikontrollide ja politseikoostöö kohta Schengeni alal. - ELT L 122, lk 79–83.

⁶ 23. november 2023 Komisjoni soovitus (EL) 2024/268, mis käsitleb liikmesriikidevahelist koostööd seoses tõsiste sisejulgeolekut ja avalikku korda ähvardavate ohtudega sisepiirikontrollita alas. - ELT L.

⁷ EKo C-188/10, *Melki*, ECLI:EU:C:2010:363, p. 69–75.

⁸ 22. september 2000. aasta konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985.aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel. - ELT L 239, lk 19-62. (Schengeni konventsioon).

⁹ 23. juuni 2008. aasta Nõukogu Otsus 2008/615/JSK piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega (Prüm otsus).- ELT L 210, lk 1.

II määrus¹⁰ ning 2023. aastal vastu võetud teabevahetuse direktiiv.¹¹ Need normid ja Euroopa Kohtu praktika kinnitavad, et EL õiguses ei käsitata sisepiirikontrolli peamise julgeolekumeetmena, vaid eelistatakse paindlikumaid, sihistatumaid ja koostööpõhiseid lahendusi. Nii konventsioon kui ka Prüm raamistik eeldavad praktilises plaanis liikmesriikide vaheliste rakenduslike õiguskaitsekoostöö kokkulepete (kahepoolsete kokkulepped või kokkulepped) olemasolu, samas ei tulene neist automaatset kohustust eraldi sõlmida kahepoolseid kokkuleppeid. Need instrumendid jätavad liikmesriikidele võimaluse täpsustada koostöö praktilisi ja menetluslike tingimusi lähtudes oma siseriikliku õiguse raamidest. Suur osa operatiivtasandi korraldusest on jäetud liikmesriikide otsustada, kuna sisejulgeoleku tagamine kuulub Euroopa Liidu lepingu (ELL) art 4 lg 2 kohaselt eeskätt liikmesriikide vastutusalasse.

Just siin tekibki käesoleva magistritöö keskne õiguslik probleem. Küsimus ei seisne üksnes selles, kas liikmesriigid võivad sõlmida kahepoolseid kokkuleppeid, vaid selles, milline on selliste kokkulepete lubatav ja vajalik ulatus EL-i harmoniseeritud Schengeni raamistikus. Ühelt poolt peavad need kokkulepped olema piisavalt sisukad ja operatiivselt toimivad, et neid saaks käsitada sisepiirikontrolli tegelike alternatiividena. Teiselt poolt ei tohi need kujundada EL õigusest eraldiseisvat või sellele vastanduvat koostöösüsteemi, mis kahjustaks liidu õiguse autonoomiat, ühtsust või lojaalse koostöö põhimõtet nagu märkis Euroopa Kohus (kohus) Pupino lahendis.¹² Praktikas on liikmesriikide pädevusse jäetud sisejulgeoleku tagamine toonud kaasa EL raamistikust erineva arusaamise ja ebaühtlase rakendamise, mis on takistanud piiriülese koostöö meetmete tõhusat kasutamist. Euroopa Komisjoni (komisjon) Schengeni õigusruumi hindamised on korduvalt tuvastanud riikide kahepoolsetes kokkulepetes õiguslikke puudusi ja neist tulenevaid operatiivseid piiranguid.¹³ Nende kitsaskohtade kõrvaldamiseks on Euroopa Nõukogu (nõukogu) andnud soovitusi koostöö ajakohastamiseks ja paindlikumaks muutmiseks.¹⁴ Soovitustes on liikmesriikidele pandud ülesanne vaadata kiiresti üle nii

¹⁰ 13. märts 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/982, milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmete otsingut ja vahetust ning millega muudetakse nõukogu otsuseid 2008/615/JSK ja 2008/616/JSK ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EL) 2018/1726, (EL) 2019/817 ja (EL) 2019/818 (Prüm II määrus).- ELT L, lk 1.

¹¹ 10. mai 2023. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/977, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2006/960/JSK (teabevahetuse direktiiv). - ELT L 134, lk 1.

¹² EKo C-105/03 *Pupino*. ECLI: EU:C:2005:386, p. 42-43.

¹³ 23. aprill 2025. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele, COM(2025) 185 final. (2025a. aruanne Schengeni ala olukorra kohta).

¹⁴ 9. juuni 2022 Nõukogu soovitus (EL) 2022/915 õiguskaitsealase operatiivkoostöö kohta.- ELT L 158, lk 53–64.

riigisisesed normid kui ka koostööd puudutavad kokkulepped.¹⁵ Kuna EL õigusala raamistik on selles valdkonnas olnud killustatud, on komisjon võtnud suuna selle ühtlustamisele.¹⁶ Vaatamata nõukogu soovitudele, kohtupraktikale ja 2024. aastal muudetud piirieskirjale on komisjon pidanud vajalikuks vastu võtta täiendavaid soovitusi,¹⁷ et veelgi tugevdada koostööd ja teabevahetust¹⁸ ning tagada sisepiirikontrollita ala toimimine struktureeritult.

Eestis on tuvastatud sama probleem. Komisjoni 2023. aasta Eesti Schengeni õigusruumile vastavuse hindamiste tulemustest nähtub, et Eesti kokkulepped naaberriikidega vajavad ajakohastamist ja seda eelkõige operatiivkoostöö tõhustamise seisukohalt.¹⁹ Sarnaseid tähelepanekuid on tehtud ka Eesti naaberriikide suhtes.²⁰ See viitab, et olemasolevad kokkulepped ei pruugi olla piisavad, et tagada tõhus koostöö olukorras, kus EL õigus eeldab sisepiirikontrolli asemel alternatiivsete meetmete tegelikku kasutamist. Probleemil on ka selge normatiivne mõõde. Kohus on kohtuasjas Slovaki Vabariik vs Achmea (Achmea) rõhutanud, et liikmesriigid ei või omavaheliste kokkulepetega kahjustada EL õiguse autonoomiat, ühtsust ega lojaalse koostöö põhimõtet.²¹ Kuigi nimetatud kohtuasi puudutas investeerimislepinguid, on selles väljendatud põhimõtted laiemad. Ka valdkondades, kus liikmesriikidele on jäetud ulatuslik pädevus, ei või nad kujundada kahepoolseid mehhanisme viisil, mis moonutavad EL õiguse toimimisloogikat või takistavad selle ühetaolist kohaldamist.²²

Sellest tulenevalt seisneb käesoleva magistritöö õiguslik probleem küsimuses, kas Eesti Vabariigi ja tema naaberriikide vahel sõlmitud kokkulepete praegune sisu võimaldab käsitada neid EL õiguse mõttes sisepiirikontrolli taastamise tegelike alternatiividena ning kas neis sisalduvad või puuduvad sätted võivad kahjustada Schengeni süsteemi toimimisloogikat, EL õiguse ühtsust ja lojaalse koostöö põhimõtet. Probleem on oluline, sest puudulik alternatiivsete meetmete raamistik, sealhulgas kokkulepete alusel toimuv koostöö, suurendab survet kasutada

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ EKo C-188/10, *Melki ja Abdeli*, C-278/12 *Adil*, C-444/17 *Arib*, C-368/20 *Landespolizeidirektion Steiermark*

¹⁷ 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1717, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (piirieskirjade muutmise määrus) - ELT L.

¹⁸ 23. novembri 2023. aasta Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2024/268 mis käsitleb liikmesriikidevahelist koostööd seoses tõsiste sisejulgeolekut ja avalikku korda ähvardavate ohtudega sisepiirikontrollita alas. ELT L.

¹⁹ Euroopa Komisjoni vastus 23.07.2025 autori pöördumisele seoses taotlusega dokumentidega tutvumiseks - 2025/3126 - Ares(2025)5993692 (autori valduses).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ EKo C-284/16, *Slovaki Vabariik vs Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158, p. 17-34.

²² EKo C-741/19, *Moldova Vabariik vs Komstroy LLC*, ECLI:EU:C:2021:655, p. 42-46.

sisepiirikontrolli *de facto* püsiva meetmena. See oleks vastuolus nii piirieskirjast kui ka kohtupraktikast tuleneva erandlikkuse, ajalisuse ja proportsionaalsuse loogikaga.

Magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti kahepoolseid kokkuleppeid EL õiguse kontekstis kahel omavahel seotud tasandil. Esiteks on eesmärk määratleda, milline on liikmesriikide kahepoolsete kokkulepete lubatav ulatus liidu harmoniseeritud Schengeni raamistikus. Teiseks on eesmärk hinnata, kas Eesti kehtivad kokkulepped vastavad nendele nõuetele nii normatiivses kui operatiivses tähenduses ning täiendavalt töö peamisele eesmärgile teha *de lege ferenda* ettepanekuid nende ajakohastamiseks.

Sellest eesmärgist tulenevalt püstitatakse järgmine uurimisküsimus:

- Milline on liikmesriikide kahepoolsete kokkulepete lubatav ja vajalik ulatus Euroopa Liidu harmoniseeritud Schengeni raamistikus ning kas Eesti Vabariigi kehtivad kokkulepped vastavad sellele standardile?

Töö ei piirdu kirjeldava ülevaatega, vaid esitab kriitilise õigusliku argumentatsiooni selle kohta, kuidas kokkulepete normatiivsed valikud mõjutavad ühelt poolt EL õiguse autonoomiat ja ühtsust ning teiselt poolt koostöö tegelikku tõhusust. Küsimus ei ole ainult selles, kas kokkulepped on formaalselt olemas, vaid selles, kas nende regulatsioon võimaldab reaalselt toimivat, liidu õigusega kooskõlas olevat koostööd, mis vähendaks vajadust taastada sisepiirikontroll.

Metoodiliselt on käesolev töö õigusdogmaatiline uurimus, mida täiendatakse funktsionaalselt võrdleva analüüsiga. Õigusdogmaatiline meetod ei piirne üksikute normide nimetamisega, vaid selle abil rekonstrueeritakse uurimuse hindamisraamistik kolmes järjestikuses etapis: esiteks selgitatakse EL esmase ja teisese õiguse ning Schengeni *acquis*²³ põhjal välja, milline on liikmesriikide kahepoolsete kokkulepete lubatav normatiivne raam; teiseks tuletatakse kohtupraktikast sisulised kontrollkriteeriumid, mille alusel hinnata, kas selline koostöö võib toimida sisepiirikontrolli alternatiivina; kolmandaks rakendatakse need kriteeriumid Eesti kehtivatele kokkulepetele. Analüüs lähtub eeskätt süstemaatilisest ja teleoloogilisest tõlgendusest, sest töö keskne küsimus ei ole üksnes see, kas teatud volitus või mehhanism on lepingus formaalselt olemas, vaid ka see, kuidas see suhestub Schengeni süsteemi toimimisloogika, EL õiguse autonoomia ning lojaalse koostöö põhimõttega. Selle analüüsi

²³ Schengeni *acquis* on õigusnormide ja eeskirjade kogum, mis reguleerib isikute vaba liikumist ning sisepiiride kontrolli puudumist Schengeni alal.

eesmärk on välja selgitada, millised õiguslikud nõuded kehtivad liikmesriikide kahepoolsetele kokkulepetele ja millised piirid seavad neile EL õiguse aluspõhimõtted.

Funktsionaalselt võrdleva meetodi abil hinnatakse Eesti kokkuleppeid teiste liikmesriikide koostöömodelite taustal. Võrreldavateks koostöömodeliteks on valitud Baltikumi, Skandinaavia ja Benelux riikide sarnased kokkulepped. Võrdlus toimub eelnevalt õigusdogmaatilise analüüsi käigus tuletatud kriteeriumide alusel ning on üles ehitatud süsteemselt kahele tasandile: esmalt võrreldakse valitud mudelite normatiivset ülesehitust, seejärel nende operatiivset toimimisvõimet. Võrdlus ei ole pelgalt kirjeldav, vaid suunatud selle väljaselgitamisele, millised normatiivsed ja institutsionaalsed lahendused muudavad koostöö sisepiirikontrolli tegelikuks alternatiiviks. Seejuures hinnatakse eeskätt volituste ulatust, teabevahetuse kanaleid, ühiste kontaktpunktide olemasolu, väljaõppe ja järelevalve mehhanisme ning põhiõiguste kaitset, et selgitada välja, millised lahendused on Eesti kokkulepete võimaliku ajakohastamise seisukohalt ülekantavad.

Töö on üles ehitatud kolme peatükina. Esimeses peatükis käsitletakse uurimuse teoreetilist ja normatiivset lähtekohta. Selles avatakse sisepiirikontrolli erandlikkus EL õiguses, alternatiivsete meetmete kasutamise kohustus ning EL õiguse autonoomia ja lojaalse koostöö põhimõtte tähendus liikmesriikidevaheliste kokkulepete kontekstis. Teises peatükis analüüsitakse Eesti kokkulepete sisu ja õiguslikku ülesehitust. Vaadeldakse nende peamisi regulatsioonivaldkondi, pädevusnorme ning vastutuse ja järelevalve küsimusi, ning hinnatakse nende vastavust EL õiguse nõuetele ja kohtu asjakohasele praktikale. Kolmandas peatükis viiakse läbi võrdlev analüüs teiste liikmesriikide mudelitega, et selgitada välja, millised lahendused toetavad kõige paremini nii EL õiguse nõuetele vastavust kui ka operatiivset tõhusust. Selle pinnalt esitatakse ettepanekud Eesti lepingute reformimiseks.

Töö piiritlemise huvides ei käsitleta magistritöös Eesti kahepoolseid tagasivõtukokkuleppeid ega Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) naaberriikidega sõlmitud ametkondade vahelisi koostöö kokkuleppeid nendes sisalduva asutusesisese kasutamiseks mõeldud teabe piirangu tõttu. Töö koostamisel on keelelise ja töö struktuuri täpsuse parandamiseks ning allikate otsimiseks kasutatud tehisintellektil põhinevat abivahendit ChatGPT.

Märksõnad: Euroopa Liidu õigus (EU law), Schengeni ala (Schengen area), sisepiirikontroll (internal border control), piiriülene koostöö (cross-border cooperation), politseikoostöö (police cooperation).

1. EL ÕIGUSLIK RAAMISTIK SISEPIIRIKONTROLLI JA POLITSEIKOOSTÖÖ KOHTA

1.1 Sisepiirideta ala kui EL õiguse aluspõhimõte

Sisepiirideta ala on EL õiguse aluspõhimõte, mis on selgesõnaliselt sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art-s 26. See tähendab ala, kus pole füüsilisi ega õiguslikke takistusi kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumisele. Seda põhimõtet toetavad lisaks ELL art 3, õigusriigi põhimõte ning kogu siseturu õigusraamistik. Sisepiirideta ala kujutab endast Euroopa integratsiooni üht keskset saavutust ning on tihedalt seotud nii siseturu toimimise kui ka EL kodanike vaba liikumise õigusega. ELL art 3 lõike 2 kohaselt pakub liit oma kodanikele vabaduse, turvalisuse ja õiguse ala ilma sisepiirideta, kus on tagatud isikute vaba liikumine. See säte tõstab sisepiirideta ala liidu põhieesmärkide hulka ning kinnitab selle süsteemset rolli liidu õiguskorras.

Sama põhimõte on konkretiseeritud ELTL art 67 lg-s 2, mille kohaselt liit tagab isikute vaba liikumise ning rakendab sisepiiridel kontrolli puudumise poliitikat. Õiguslikult täpsustab seda raamistikku piirieskirja art 22, mis sätestab, et sisepiire võib ületada ilma piirikontrollita ning et sisepiirikontrolli taaskehtestamine on lubatav üksnes erandina, ajutiselt ja viimase abinõuna (art-d 25 jj).

Teaduskirjanduses on sisepiirideta ala käsitatud kui liidu konstitutsioonilise identiteedi osa. S. Peers rõhutab, et sisepiirikontrollita ala, teisisõnu Schengeni ala kujutab endast integratsiooni nähtavaimat väljendust ning selle toimimine mõjutab otseselt nii siseturu tõhusust kui ka liidu legitiimsust kodanike silmis.²⁴ D. Thym omakorda märgib, et sisepiirikontrolli normaliseerumine võib muuta erandi praktiliselt reegliks. Need seisukohad toetavad järeldust, et sisepiirideta ala õiguslik väärtus ei seisne üksnes liikumisvabaduses, vaid ka vastastikuses usalduses liikmesriikide vahel.²⁵

EL siseturu loogika kohaselt ei või liikmesriigid kehtestada meetmeid, mis takistavad põhjendamatult isikute, kaupade, teenuste või kapitali liikumist (ELTL art 34 jj.). Kuigi sisepiirikontroll puudutab vahetult isikute liikumist, mõjutab see ka kaubandust, transporti ja

²⁴ Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law 4th ed. Oxford University Press 2016, lk 24-27, lk 47-52.

²⁵ Thym, D. Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements. European Policy Centre 2024. - <https://www.epc.eu/publication/Reinvigorating-Schengen-amid-legal-changes-and-secondary-movements-5c75ec/> (25.02.2026).

teenuste osutamist. Seetõttu tuleb sisepiirideta ala käsitada liidu põhistruktuuri osana, mille piiramine võib kahjustada üheaegselt nii siseturu toimimist kui ka liidu õiguse ühetaolist kohaldamist.²⁶

Kohus on sisepiirideta ala põhimõtte praktikas kujundanud, laiendanud ja konkretiseerinud, muutes selle EL õiguse funktsioneerimise keskseks aluspõhimõtteks. Mitmed kohtu varased ja uuemad lahendid on olnud siseturu ülesehitamisel otsustava tähtsusega. Kohus on korduvalt rõhutanud, et sisepiirideta ala ei ole pelgalt poliitiline eesmärk, vaid siduv õiguslik kohustus.²⁷

Kohtuasjas *NW versus Landespolizeidirektion Steiermark* (NW) leidis kohus, et sisepiirikontrolli taaskehtestamine peab vastama rangetele proportsionaalsuse ja ajalisuse nõuetele ning ei tohi muutuda *de facto* püsivaks meetmeks.²⁸ Siit tuleneb liidu õiguse struktuurist ja kohtupraktikast selge erandlikkuse loogika: sisepiirikontroll on kõrvalekalle üldreeglist ning peab olema põhjendatud tegeliku ja tõsise ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule.²⁹

Seega tuleb sisepiirideta ala käsitada mitte üksnes tehnilise piirikontrolli regulatsioonina, vaid liidu õiguse aluspõhimõttena, mis on tihedalt seotud lojaalse koostöö, proportsionaalsuse ning vastastikuse usalduse põhimõtetega (ELL art 4 lg 3). Eeltoodust järeldub, et kõik liikmesriikide meetmed – sh kahepoolsete kokkulepete sõlmimine – peavad olema kooskõlas Schengeni süsteemi toimimisloogika ja EL õiguse aluspõhimõtetega ega tohi neid sisuliselt õõnestada. Sisepiirikontrolli ajutine taastamine on seega *ultima ratio* ning rakendatav üksnes erandina ja rangelt ajutiselt, eelistades kõiki teisi, vähem riivavaid, kuid tõhusaid meetmeid.³⁰ Kui näiteks kahepoolne kokkulepe ei tugevda alternatiivseid koostöömeetmeid, suureneb oht, et liikmesriik võib hakata tuginema sisepiirikontrollile viisil, mis ei ole kohtupraktika valguses lubatav. Järelikult peab iga lepinguline mehhanism olema suunatud sisepiirikontrolli asendamisele üksnes erandliku ja ajutise abinõuna, mitte sellise püsiva kontrolliloojika kujundamisele, mis muudaks Schengeni üldreegli sisutühjaks. Seetõttu nõustub ka autor seisukohaga, et iga

²⁶ Felbermayr, G., Gröschl, J., & Steinwachs, T. The trade effects of border controls: Evidence from the European Schengen Agreement. Ifo Working Paper No. 213. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich 2016. - <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2016-213-felbermayr-groeschl-steinwachs-trade-effects-of-border-controls.pdf> (01.03.2026).

²⁷ EKo C-8/74, *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, EKo C-120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42.

²⁸ C-368/20, *NW*

²⁹ EKo C-188/10, *Melki ja Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, p 71-75.

³⁰ Piirieskirjade muutmise määrus 2024/1717, põhjenduspunkt 45.

kahepoolne lahendus on lubatav üksnes siis, kui see toetab sisepiirideta ala toimimist ega loo mehhanismi, mille praktiline toime taastaks piiril kontrolli tavapärase julgeolekuabinõuna.

1.2 Schengeni piirieskiri ja alternatiivsete meetmete kontseptsioon

Piirieskiri võeti kasutusele eelkõige selleks, et tagada liidu aluslepingutest tulenev õigus isikute vabaks liikumiseks sisepiiridel, kus puudub sisepiirikontroll; samal ajal ühtlustades välispiiride kontrolli, et sisepiirikontrolli kadumine ei vähendaks EL julgeolekut. Samuti oli vajadus luua selged alused ajutiseks sisepiirikontrolli taastamiseks, nt terrorismi-, rände- või terviseohtude korral ja kujundada liidu kodanike ühtset poliitilist identiteeti.³¹ Schengeni süsteemi reformide põhjuseks olid 2015. aastal alanud rändesurve, terrorismioht ja hiljem COVID-19 pandeemia, mis tõid esile vajaduse süsteemi paindlikuma ja koordineerituma toimimise järele kuna olemasolev süsteem ei olnud sellisteks olukordadeks enam piisavalt tugev.³² Reformiga püüti piirata liikmesriikide omavolilist ja süstemaatilist kontrollide taastamist. M. Van der Woude on märkinud, et sisepiirikontrolli taastamise õigus pole mõeldud poliitiliseks tööriistaks. Kui riigid kasutavad seda meetet liiga sageli, ohustab see Schengeni ala põhialuseid. Seetõttu oligi vaja selgemaid reegleid ja paremat koordinatsiooni.³³

Piirieskiri võimaldab sisepiirikontrolli ajutist taaskehtestamist üksnes juhul, kui esineb tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule. Otsus peab põhinema objektiivsetel asjaoludel ning sisaldama hinnangut nii vajalikkusele kui ka proportsionaalsusele.³⁴ Piirieskirja ülesehitus eristab ette nähtavat ohtu, kiireloomulist ohtu ja Schengeni ala üldist toimimist ohustavat olukorda. Kõigil juhtudel on keskne põhimõte siiski sama: sisepiirikontroll on ajutine kõrvalekalle, mitte alternatiiv tavapärasele sisejulgeolekupoliitikale. Näiteks kohtuasjas *NW* taaskehtestas Austria piirikontrolli mitmeks kuuekuuliseks perioodiks põhjendades seda sama ohuga. Kohus asus seisukohale, et kui tegemist on sama ohuga ei või piirieskirjades sätestatud maksimaalseid tähtaegu ületada; kontrolli jätkumine ilma uue ohu ja korraliku põhjenduseta on õigusega vastuolus.³⁵ Antud kohtu seisukohast tuleneb konkreetne mõõdupuu ka kahepoolsete

³¹ Salomon, S., & Rijpma, J. A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship. *German Law Journal* 2023, lk 281–309.

³² Revision of the Schengen Borders Code. European Parliamentary Research Service 2024. - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS_BRI\(2022\)729390_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS_BRI(2022)729390_EN.pdf) (01.03.2026).

³³ Van der Woude, M. Revising intra-Schengen border control under the New Pact on Migration and Asylum - Oxford Law Blogs Border Criminologies 2025. - <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2025/03/revising-intra-schengen-border-control-under-new-pact> (01.03.2026).

³⁴ Piirieskirjad, põhjenduspunkt 23.

³⁵ C-368/20, *NW*, p 57-63.

kokkulepete hindamiseks – kokkulepe on EL õigusega kooskõlaline üksnes siis, kui selle alusel rakendatavad meetmed on üles ehitatud nii, et need ei võimalda sama ohu ettekäändel kujundada püsivat kontrolli sisepiiril.

Piirieskirja alternatiivsete meetmete normatiivne lähtealus on art 23 mis reguleerib territooriumil toimuvaid politseikontrolle. See säte kinnitab, et sisepiirikontrolli kaotamine ei mõjuta liikmesriikide politseipädevuse teostamist, tingimusel, et meetmetel puudub piirikontrolliga samaväärne mõju. Kohus on asjas *Melki ja Abdeli (Melki)* rõhutanud, et selliste kontrollide lubatavus sõltub eeskätt nende eesmärgist, teostamise viisist ja intensiivsusest. Need peavad põhinema üldisel politseiteabel, olema riskipõhised ja pistelised ning olema selgelt eristatavad süstemaatilise piirikontrollist. Seega ei piisa kontrolli nimetamisest politseikontrolliks, kui selle praktiline toime on võrreldav piiril toimuva kontrolliga.³⁶ Selliste kontrollide eesmärkideks on piirata epideemiaohuga nakkushaiguste levikut, võidelda piiriülese kuritegevusega või vähendada ebaseaduslikku rännet (art 23a, alapunkt ii). *Melki* lahendist tulenev järeldus kahepoolsete kokkulepete hindamiseks on seega see, et nt ühispatrullid, piiriülene jälgimine või muud koostöövormid on kooskõlas EL õigusega ainult juhul, kui nende kasutamise alus ei ole pelgalt piiriületamine, vaid konkreetne risk, politseiteave või kuritegevuse tõkestamise eesmärk.

Täiendavalt sätestab sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise ja pikendamise konkreetsed kriteeriumid piirieskirjade art 26 mille kohaselt tuleb liikmesriigil enne piirikontrolli taaskehtestamist hinnata selle meetme vajalikkust, proportsionaalsust, asjakohasust, meetme mõju isikute liikumisele ja piirialade toimimisele. Eriti oluline on kohustus kaaluda kas taotletavat eesmärki oleks võimalik saavutada muude liidu õiguses ette nähtud politseikoostöö vormide abil. Sisuliselt nõuab art 26 eraldi hinnangut selle kohta, kas sisepiirikontroll on sobiv ohu leevendamiseks ning kas vähem piiravad meetmed võiksid olla sama tõhusad. Sellest tuleneb analüütiline järeldus, et EL õiguses ei ole alternatiivsete meetmete kaalumise poliitiline soovitus, vaid sisuline õiguslik eeltingimus.

Menetluslikult peab liikmesriik teavitama komisjoni ja teisi liikmesriike ohu olemusest, meetme ulatusest, kestusest ja kavandatavast rakendamisest. Teavitamiskohustus ei ole pelgalt formaalsus, vaid osa Schengeni ühisest järelevalveloogikast, mille eesmärk on takistada

³⁶ C-188/10, *Melki*, p-d 69-70.

ühepoolsete ja ebapiisavalt põhjendatud meetmete normaliseerumist. Seetõttu tuleb piirieskirja art 25 lg-s 2 sätestatud viimase abinõu nõuet mõista sisulise kohustusena kaaluda esmalt vähem piiravaid alternatiive.

Politseikoostöö alternatiivina baseerub eelkõige Schengeni rakenduskonventsioonil ning selle art-1 39–46 ning PRÜM raamistikul. Need instrumendid võimaldavad teabevahetust, vastastikust abi, piiriülest jälgimist ja jälitust ehk tagaajamist kuumadel jälgedel (tagaajamine), ühispatrulle ja muid ühiseid operatiivvorme.³⁷ Nõukogu soovitusel operatiivkoostöö tõhustamise kohta annavad riikidele võimaluse täiendada ja laiendada olemasolevaid kokkuleppeid operatiivkoostöö osas et ületada praktikas sageli esile kerkinud takistused.³⁸ Need soovitusel ei ole pelgalt nõukogu formaalsed järeldused vaid on samal ajal ka komisjoni tööriistaks ja õiguslikuks aluseks nõuda riikidelt nende täitmist Schengeni raamistiku toimimise tagamiseks. Teabevahetuse osas on EL samuti seadnud kõikidele liikmesriikidele ranged reeglid ja konkreetsed tähtajad tagamaks ühetaoline ja tõhus infoliikumine.³⁹

Õiguslikus plaanis on nende meetmete mõte kahekordne: need peavad võimaldama kiiret ja sihipärast reageerimist piiriülesele ohule ning samal ajal vältima olukorda, kus sisepiiril kujuneb välja sisuliselt piirikontrolli asendav püsiv filter. Just selles tasakaalus seisnebki alternatiivsete meetmete keskne tähendus Schengeni süsteemis.⁴⁰ Kokkuvõtvalt saab järeldada, et alternatiivsete meetmete käsitlemine ei saa piirduda vaid instrumentide loeteluga, vaid iga kahepoolse lepingulise lahenduse puhul tuleb kontrollida, kas see suurendab tegelikult Schengeni süsteemi asendusvõimekust või jääb üksnes formaalseks koostööklauslikuks.

1.3 Riigi sisejulgeoleku vastutus ja EL õiguse piirid

EL toimimise aluslepingute ülesehitusest nähtub, et sisejulgeoleku tagamine kuulub liikmesriikide põhivastutuse hulka, kuid seda pädevust tuleb teostada liidu õiguse raamides. ELL art 4 lg 2 rõhutab, et liit austab liikmesriikide riiklikku identiteeti ning nende põhifunktsioone, sealhulgas territoriaalset terviklikkust ning avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamist. ELL art 4 lg 2 rõhutab küll liikmesriikide põhifunktsioone, sealhulgas avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamist, kuid sellest ei tulene piiramatut reservatsiooni. Vastupidi, sama

³⁷ Komisjoni soovitus 2024/268, põhjenduspunkt 9.

³⁸ Nõukogu soovitus 915/2022, II ptk.

³⁹ Teabevahetuse direktiiv 2023/977.

⁴⁰ Weissensteiner, M. Cross-border police cooperation and 'secondary movements'. *Utrecht Law Review* 2022, lk 80–85.

süsteemi tasakaalustab ELL art 4 lg-s 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõte, mis keelab liikmesriikidel võtta meetmeid, mis võivad kahjustada liidu eesmärke või õiguskorra toimimist.

ELTL art 72 kordab sama loogikat, et vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala ei mõjuta liikmesriikide vastutust avaliku korra ja sisejulgeoleku kaitsmisel. Kohtupraktikas on aga kinnistunud arusaam, et art 72 ei ole üldreservatsioon või vabastusklausel, mis võimaldaks liikmesriikidel kõrvale kalduda EL õigusest; tegemist on erandiga, mida tuleb tõlgendada kitsalt ja kooskõlas EL õiguse üldpõhimõtetega.⁴¹ Nagu märgib H. de Verdelhan, kasutab kohus art 72 pigem meeldetuletusena, mis kohustab liidu seadusandjat jätma liikmesriikidele teatava otsustusruumi, kuid mis ei õigusta automaatselt kõrvale kaldumist EL õigusest ega Schengeni süsteemi ühtsusest.⁴² Euroopa Parlamendi uurimus kinnitab, et senistes vaidlustes ei ole ükski liikmesriik edukalt suutnud tugineda art 72 alusel eriolukorra õigustusele; isegi art 72 kohaldamise korral peab liikmesriik järgima proportsionaalsust, põhiõigusi ning lojaalse koostöö põhimõtet. Seetõttu ei saa sellele sättele tugineda üksnes abstraktse viitega sisejulgeolekule.⁴³

Sisejulgeoleku kaitsmine ei tohi seega õõnestada EL õiguse ülimuslikkust ega autonoomiat. Kui liikmesriigid kasutavad sisejulgeolekut põhjendusena Schengeni tasakaalu püsivaks ümberkujundamiseks, näiteks pikaajaliste sisepiirikontrollide kaudu, võib see minna vastuollu nii ELTL art 72 kitsalt tõlgendatava iseloomu kui ka ELL art 4 lg-s 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega. Teaduskirjandus toetab valdavalt seisukohta, et art 72 on pädevuse piiritlemise instrument, mitte võimalus vältida sekundaarõigusest tulenevaid kohustusi.⁴⁴

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kompetentside jaotuse seisukohalt on liikmesriikidel küll esmane vastutus sisejulgeoleku eest, kuid see vastutus peab sobituma liidu õigusraamistikku. Liikmesriigid võivad tugineda art 72 erandile vaid erandlikel juhtudel ja tingimusel, et nende meetmed on proportsionaalsed, ei sea ohtu põhiõigusi ega kahjusta EL õiguse ühtsust. Lojaalse koostöö põhimõte tagab, et liikmesriikide tegevus ei muutu vahendiks EL integratsiooni

⁴¹ EKo liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17, C-719/17 *Commission v Poland (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)* ECLI:EU:C:2020:257.

⁴² De Verdelhan, H., Art. 72 TFEU as Seen by the Court of Justice of the EU: Reminder, Exception, or Derogation? Europeanpapers.eu 2025. - <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/art-72-tfeu-seen-by-court-justice-eu-reminder-exception-derogation> (25.02.2026).

⁴³ Article 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union. European Parliament Research Service 2025. - https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775867/EPRS_BRI%282025%29775867_EN.pdf (02.03.2026).

⁴⁴ de Verdelhan, H., lk 2.

pidurdamiseks ega Schengeni süsteemi tasakaalu moonutamiseks. Nagu eelnevalt mainitud pole seni üheski kohtuvaidluses liikmesriikidel õnnestunud piisavalt argumenteerida et tugineda art 72 erandile. Kohtu senine praktika näitab samuti et art 72 rakendamise lävi on nii kõrge, et selle praktikas kohaldamine on peaaegu välistatud.⁴⁵ Eeltoodust järeldub et art 72 alusel ei saa õigustada meetmeid, mis muudavad sisepiirikontrolli *de facto* püsivaks või väldivad alternatiivsete, vähem piiravate meetmete kasutamist. Sellest tuleneb kahepoolsete kokkulepete hindamiseks metodoloogiline järeldus: pelk viide sisejulgeolekule ei õigusta ei puudulikult raamitud koostöömehhanisme ega ka nende rakendamist viisil, mis nihutaks praktika tagasi sisepiirikontrolli loogikasse.

1.4 Kahepoolsed kokkulepped EL õiguses – lubatavus ja piirid

EL õiguskorras ei ole liikmesriikide vahelised kokkulepped iseenesest keelatud. Vastupidi, mitmes poliitikavaldkonnas – sealhulgas piiriüleses politseikoostöös – on need kujunenud oluliseks praktiliseks instrumendiks, mis täpsustab ja toetab liidu tasandil kehtestatud raamistikku. Samas on nende lubatavus rangelt piiratud liidu esmase õiguse põhimõtetega, eelkõige eelnevalt mainitud EL õiguse ülimuslikkuse, autonoomia ja lojaalse koostöö põhimõttega.⁴⁶ Liikmesriikide vaheliste kokkulepete lubatavus EL-s ei sõltu üksnes sellest, kas aluslepingud jätavad vastavas valdkonnas liikmesriikidele tegutsemisruumi, vaid ka sellest, kas selline leping täiendab liidu õigust või püüab seda asendada luues eraldiseisva normatiivse lahenduse.⁴⁷

Võrdlus teiste valdkondadega näitab, et kahepoolsete kokkulepete ruum EL õiguses ei ole piiramatu. Ühelt poolt on näiteks sotsiaalkindlustuse valdkonnas varasemad kahepoolse koostöö instrumendid suurel määral välja tõrjutud määrusega 883/2004, mille art 8 sätestab, et määrus asendab selle kohaldamisalasse jäävad liikmesriikide vahelised sotsiaalkindlustuskonventsioonid, säilitades vaid piiratud erandid.⁴⁸ Teiselt poolt on kohus investeerimiskaitse valdkonnas leidnud, et liikmesriikide vaheliste investeerimislepingute ehk

⁴⁵ Tóttös, Á., The Possibility of Using Article 72 TFEU as a Conflict-of-Law Rule. HYIEL 2021. - https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/HYIEL/HYIEL_2666-2701_2021_009_001_012 (02.03.2026).

⁴⁶ Eleftheriadis, P. The primacy of EU law: Interpretive, not structural. European Papers 2023,8(3). - https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2023_3_SS1_2_Pavlos_Eleftheriadis_00717.pdf (07.03.2026).

⁴⁷ Sahibli, T., Master's thesis - The relationship of EU law and bilateral investment treaties: The possible enforcement implications of intra-EU ICSID awards in conflict with EU law - Umeå University 2015. - <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:903370/fulltext01.pdf> (07.03.2026).

⁴⁸ 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koostõlastamise kohta. ELT, L 166 lk 1.

BIT-ide (*Bilateral Investment Treaty*) vahekohtuklauslid on EL õigusega kokkusobimatud, kui need viivad EL õiguse tõlgendamise väljapoole kohtu süsteemi.⁴⁹ Siit joonistub välja üldine reegel: kahepoolne kokkulepe on lubatav ainult siis, kui see jääb EL õiguse raamistikku ega kahjusta selle autonoomiat ja ühetaolist kohaldamist.

Sama loogika kehtib Schengeni ja piiriülese politseikoostöö puhul, kuid siin on liikmesriikide lepinguruum mõnevõrra avaram, sest liidu teisene õigus ise eeldab mõnes osas piirkondlikku ja kahepoolset rakendusliku täpsustamise vajadust. Teabevahetuse direktiivi art 1 lg 2 ütleb sõnaselgelt, et direktiiv ei piira liikmesriikide võimalust võtta vastu või säilitada norme, mis hõlbustavad teabevahetust ka kahe- või mitmepoolsete kokkulepete kaudu, kuid rõhutab samas, et seda võib teha üksnes EL õigusest tulenevaid kohustusi kahjustamata. Seega ei ole kahepoolsed kokkulepped Schengeni ruumis keelatud; vastupidi, need on põhimõtteliselt lubatud, kuid ainult sekundaarõiguse peale ehitatuna, mitte sellest kõrvale liikudes. Sama kinnitab ka 2024. aasta Schengeni olukorra aruanne,⁵⁰ mille järgi mängib kahepoolsete kokkulepete ajakohastamine olulist rolli. Aruandes tuuakse esile, et Benelux riikide uus politseikoostööleping on üheks sügavama piirkondliku koostöö näiteks, muu hulgas tagaajamise ja piiriülese jälgimise valdkonnas.⁵¹

Sellise lubatavuse alus tuleneb esmajoones ELL art 4 lg 3 lojaalse koostöö põhimõttest ning EL õiguse autonoomia doktriinist. Lojaalse koostöö põhimõtte kohustab liikmesriike hoiduma meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist või kahjustada liidu õiguse tõhusat toimimist. See tähendab, et liikmesriigid võivad sõlmida omavahelisi kokkuleppeid üksnes tingimusel, et need täiendavad EL õigust ega kahjusta selle ühtset kohaldamist. Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriigid peavad oma pädevuse teostamisel austama liidu õiguskorda ning vältima paralleelsete normatiivsete süsteemide loomist, mis võiksid nõrgestada EL õiguse ühtsust või autonoomiat.⁵² Autonoomia põhimõtet on kohus korduvalt kinnitanud oma arvamustes rõhutades, et EL õiguskord on autonoomne ning selle ühetaoline tõlgendamine peab jääma Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute institutsionaalsesse raamistikku. Seega ei ole küsimus ainult pädevusjaotuses, vaid kogu EL õiguskorra põhistruktuuris. See tähendab, et

⁴⁹ C-284/16, *Achmea*.

⁵⁰ 16. aprill 2024. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele (2024a. aruanne Schengeni ala olukorra kohta), COM(2024) 173 final.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² EKo 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1, EKo 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

liikmesriigid võivad küll koordineerida ja täpsustada EL õiguse rakendamist, kuid nad ei või luua mehhanisme, mis asetavad EL õiguse tõlgendamise väljapoole kohtu eelotsusmenetluse loogikat.⁵³ Eelpool nimetatud kohtu arvamustest saab kahepoolsete kokkulepete hindamiskriteeriumiks tuletada järgmise põhimõtte, et isegi operatiivselt otstarbekad lepingulahendused ei ole lubatavad, kui need nihutavad EL õiguse tõlgendamise või kohaldamise kontrolli väljapoole liidu institutsionaalset raamistikku. See tähendab, et kokkulepped võivad küll täpsustada koostöö korda, kuid ei või luua normatiivset lahenduskihti, mis hakkaks sisuliselt konkureerima Schengeni *acquis*' või kohtu tõlgenduspädevusega.

Seda üldpõhimõtet konkretiseerib Achmea doktriin. Kohtuasjas Achmea leidis kohus, et liikmesriikide vahelise investeerimislepingu vahekohtuklausel kahjustab EL õiguse autonoomiat, sest vahekohus võib olla sunnitud tõlgendama või kohaldama EL õigust, ilma et ta oleks liikmesriigi kohus ELTL art 267 tähenduses, ning ilma et oleks tagatud piisav seos EK eelotsusmehhanismiga. Kohus järeldas sellest, et sellisel klauslil on kahjulik mõju EL õiguse autonoomiale.⁵⁴ Lahendis Republiken Polen versus PL Holdings Sarl (PL Holdings) sulges kohus seejärel ka *ad hoc* lepingute kõrvaltee, leides, et liikmesriik ei või vaikiva nõusoleku või menetluskäitumisega taastada sisu, mis oleks Achmea järgi aluslepingu vastane; see oleks vastuolus lojaalse koostöö põhimõttega ELL art 4 lg 3 tähenduses ja kahjustaks samuti EL õiguse autonoomiat.⁵⁵ Kohtulahend Moldova Vabariik vs Komstroy (Komstroy) laiendas sama loogikat Energiaharta lepingu⁵⁶ konteksti, rõhutades taas, et aluslepingutega loodud kohtusüsteemi eesmärk on säilitada EL õiguse ühtne tõlgendamine ning et liikmesriigid ega liit ei saa luua vaidlusmehhanismi, mis jätaaks selle nõude praktiliselt tühjaks.⁵⁷ Kuigi need lahendid sündisid investeerimisõiguses, on nende tuum üldkohaldatav: kui kahepoolne mehhanism eemaldab EL õiguse tõlgendamise kohtu süsteemist või nõrgestab selle ühtset kohaldamist, on tegemist autonoomia põhimõtte rikkumisega. Achmea, PL Holdingsi ja Komstroy kohtupraktikast tuleneb kahepoolsete kokkulepete hindamise jaoks seega selge järeldus: lubatav ei ole mitte iga kahepoolne praktiline lahendus, vaid üksnes selline lahendus, mis jääb täielikult EL õiguse pealeehituseks. Kui kahepoolne kokkulepe looks omaette siduva vaidlus-

⁵³ Euroopa Kohtu arvamus 1/09, *Ühtse patendikohtusüsteemi loomise eelnõu – Euroopa ja ühenduse patendikohus – eelnõu kokkusobivus aluslepingutega*. ECLI:EU:C:2011:123, p-d 65–89; Euroopa Kohtu arvamus 2/13, *Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*, ECLI:EU:C:2014:2454, p-d 174–176.

⁵⁴ C-284/16, *Achmea*, p 58.

⁵⁵ C-109/20, *Republiken Polen versus PL Holdings Sàrl*, p-d 47–58, p 65.

⁵⁶ Euroopa energiaharta lepingu ja protokollide ratifitseerimise seadus. - RT II 1998, 8, 18.

⁵⁷ C-741/19, *Komstroy*, p-d 23–26, p-d 42–44, p-d 64–66.

või otsustusmehhanismi küsimustes, mida reguleerib EL õigus, tuleks seda pidada autonoomia põhimõttega vastuolus olevaks ka politseikoostöö valdkonnas.

Schengeni kontekstis tähendab see, et kahepoolsete kokkulepete lubatavust tuleks autori arvates hinnata kaheosalise testi alusel. Esiteks tuleb küsida, kas kahepoolne säte loob sisuliselt EL raamistikust eraldi normatiivse või vaidlusmehhanismi. Kui kahepoolne säte püüaks kehtestada omaette siduva lahenduskorra küsimustes, mida reguleerivad Schengeni piirieskiri, Prüm raamistik või põhiõiguste standardid, oleks see Achmea loogika järgi lubamatu. Sama kehtib siis, kui kahepoolne kokkulepe püüaks muuta või neutraliseerida neid EL õigusest tulenevaid kohustusi, mis reguleerivad sisepiirikontrolli ajutist taaskehtestamist, teavitamist, proportsionaalsust ja ajalisust. Piirieskiri sätestab, et sisepiirikontrolli taaskehtestamine on viimase abinõu meede, mis peab olema erandlik, ajaliselt piiratud ning alluma komisjoni seire- ja aruandlusmehhanismidele.⁵⁸ Näiteks kui kahepoolne kokkulepe sisaldaks automaatset kontrolli taastamist ei oleks see kooskõlas EL raamistikuga. Teiseks tuleb hinnata kahepoolse kokkuleppe efektiivsuskülge: kas kokkulepe reaalselt tugevdab EL tasandi vahendeid ja vähendab survet kasutada sisepiirikontrolli asendusmeetmena.

Mis puudutab kahepoolse kokkuleppe lubatavust operatiivtasandil siis Schengeni konventsioon on juba ammu loonud piiriülese jälgimise ja tagaajamise baasraami; kahepoolne kokkulepe võib neid praktikas täpsustada, kuid mitte olemuslikult ümber kirjutada. Täiendavalt rõhutab nõukogu soovitus 2022/915 piiriülese jälgimise, tagaajamise, ühispatrullide, ühiste operatsioonide, politsei- ja tolli koostöökeskuste ehk PCCC- de (*Police and Customs Cooperation Center*), riskianalüüsi ja reaalajas side olulisust. Näiteks on lubatavad sätted, mis reguleerivad patrullide rotatsiooni, sekkumisõiguseid, vastutust, sidekanaleid, ühiseid kontaktpunkte ja PCCC-de töökorraldust, kui need jäävad konventsiooni ja nõukogu soovituse 2022/915 loogikasse. Sellest järeldub, et kahepoolne kokkulepe on õiguspärane eeskätt siis, kui ta aitab neid EL õiguses ette nähtud mehhanisme praktiliselt toimima panna.

Piiriülese teabevahetuse vallas on EL viimastel aastatel loonud selge minimaalse üleeuroopalise standardi, mille peale võib kahepoolse kokkuleppe üles ehitada. Teabevahetuse direktiiv näeb ette, et liikmesriigi ühtne kontaktpunkt ehk SPOC (*Single Point of Contact*) peab töötama 24/7, olema ühendatud kõigi vajalike riiklike õiguskaitse struktuuridega ja kasutama vaikimisi

⁵⁸ Piirieskirjade II ptk.

Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) turvalist teabevahetuse kanalit SIENA.⁵⁹ Samuti sätestab see konkreetsed vastamistähtjad. Sellest tuleneb oluline piir: kahepoolne kokkulepe võib küll menetlusvooge või kontaktisikuid täpsustada, kuid ta ei või luua sellist paralleelset teabevahetuse süsteemi, mis EL standardit sisuliselt pehmendab või asendab. Sama kehtib Prüm II määruse puhul. Määrus laiendab automatiseeritud otsingu andmekategooriaid DNA-profiilidelt, sõrmejälgedelt ja sõidukiregistriandmetelt ka näopiltidele ja teatud juhtudel politseikirjetele, samuti seob süsteemi tugevamalt Europoli ja uute tehniliste lahendustega. Samal ajal rõhutab määrus, et inimsekkumine peab säilima protsessi võtmehetkedes: otsus päring teha, vaste kinnitada, taotleda vastuse järel täiendavaid põhiandmeid ja vabastada isikuandmed teisele liikmesriigile peab jääma inimese otsustada. Sellest tuleneb veel üks oluline piir kahepoolsetele kokkulepetele: need võivad tehnilist koostööd, näiteks liidestusi, tööjaotust või kontaktpunktide rolli täpsustada, kuid nad ei või muuta olematuks neid menetluslike tagatise, mis tagavad põhiõiguste kaitse ja EL süsteemi usaldusväärsuse.

Eeltoodust selgub, et liikmesriikide kahepoolsed kokkulepped on EL õiguse kohaselt lubatud üksnes piiratud ulatuses. Need võivad täpsustada ja tugevdada koostööd, kuid peavad alati jääma EL õiguse raamistikku. Lisaks on kahepoolsete kokkulepete lubatavuse kriteeriumiks ka see, kas need täiendavad EL raamistikku või püüavad seda asendada. Seega sõltub nende lubatavus kahest tingimusest: nad peavad ühelt poolt austama EL õiguse autonoomiat ja ühtset kohaldamist ning teiselt poolt näiteks Schengeni kontekstis reaalselt toetama süsteemi toimimist sisepiirikontrolli alternatiivina.

Esimesest peatükist saab teha olulise järelduse: kahepoolsete kokkulepete hindamisel tuleb läbida vähemalt kaks kumulatiivset kontrolli. Esiteks peavad nad läbima autonoomiakontrolli: need ei tohi luua EL õigusest eraldiseisvat vaidlus- ega normatiivmehhanismi ega nõrgestada kohtu rolli. Teiseks peavad nad läbima efektiivsuskontrolli: need peavad tegelikult parandama EL tasandi instrumentide rakendamist, tugevdama piiriülest koostööd ja aitama hoida sisepiirikontrolli viimase abinõuna. Just see eristus peaks olema ka Eesti ja naaberriikide kahepoolsete kokkulepete hindamise keskne meetodiline mõõdupuu ja peamine lubatavuse ruum. Ühe tingimuse täitmine teiseta ei ole piisav.

⁵⁹ Europol.Secure Information Exchange Network Application (SIENA) - <https://www.europol.europa.eu/how-we-work/services-support/siena> (07.03.2026).

2. EESTI VABARIIGI KOKKULEPETE ÜLEVAADE JA ANALÜÜS

Käesoleva analüüsi keskne küsimus ei ole üksnes see, mida Eesti kahepoolsed kokkulepped sätestavad, vaid eelkõige see, kas ja millises ulatuses on nende praktiline toimimine kooskõlas kohtupraktikast tulenevate põhimõtetega sisepiirikontrolli, politseikontrollide ja Schengeni piirieeskirja tõlgendamise kohta. Seetõttu tuleb kokkuleppeid hinnata kahes järjestikuses etapis: esmalt tuleb tuvastada kohtupraktikast tulenevad põhimõtted ning seejärel kontrollida, kuidas Eesti kokkulepete normid ning võimalik rakenduspraktika nende põhimõtetega suhestuvad. Selline lähenemine võimaldab vastata küsimusele, kas kahepoolne koostöö saab toimida sisepiirikontrolli õiguspärase alternatiivina või võib see teatud rakendusmudeli korral hakata omandama sisepiirikontrolliga samaväärset toimet. Järgneva peatüki analüütiline raskuskese seisneb seetõttu mitte lepinguteksti ümberjutustamises, vaid kohtupraktikast tuletatud kriteeriumide rakendamises konkreetsetele Eesti lepingulistele lahendustele.

Kohus on rõhutanud, et Schengeni süsteemi lähtekoht on sisepiirideta ala ning seetõttu kujutab sisepiirikontroll endast erandit, mida tuleb tõlgendada kitsalt. Kohtuasjades *Melki ja Abdeli* ning *Adil* selgitas kohus, et liikmesriigid ei või kujundada kontrollisüsteeme nii, et need sisuliselt taastaksid piirikontrolli väljaspool piirieeskirjas ette nähtud erandlikku raamistikku. NW lahendis kinnitas kohus sama loogikat veelgi, rõhutades, et sisepiirikontrolli ei tohi muuta tavapäraseks sisejulgeoleku juhtimisvahendiks ega pikendada selle kestust järjestikuste meetmete kaudu ilma tegelikult uue ohuta.⁶⁰ Selle põhimõtte tähendus Eesti kahepoolsete kokkulepete hindamisel seisneb selles, et neid ei saa hinnata üksnes küsimuse kaudu, kas need on lubatud, vaid ka selle järgi, kas need aitavad vähendada survet sisepiirikontrolli taastamiseks. Mida tugevam ja funktsionaalsem on kahepoolne koostöö, seda paremini täidab see Schengeni süsteemis alternatiivmeetme rolli. Nimetatud kohtulahenditest tuletab autor keske järelduse: mida intensiivsem on kokkuleppes ette nähtud piiriülene operatiivkoostöö, seda selgemini peab olema tõendatav, et selle eesmärk on konkreetsete julgeolekuohtude ohjamine, mitte piiriületuse kui sellise kontrollimine.

Täiendavalt tuleneb kohtupraktikast, et meetme õiguspärasuse hindamisel ei ole määrav see, kuidas riik meedet nimetab. *Melki ja Abdeli*, *Adili* ning NW lahendite ühiseks lähtekohaks on, et formaalne nimetus politseikontroll, järelevalve või operatiivkoostöö ei välista automaatselt

⁶⁰ C-368/20, NW, p-d 64-68, p-d 81-82.

piirikontrolliga samaväärset toimet. D. Thym ja J. Bonemann leiavad samuti, et formaalne kvalifikatsioon ei ole määrav.⁶¹ Õiguslikult otsustav on kontrolli tegelik eesmärk, ülesehitus, asukoht, sihtgrupp ja toime. Kui kontroll on seotud eeskätt piiriületamise faktiga, koondub süstemaatiliselt piiriületuskohtadesse või toimib viisil, mis sisuliselt filtreerib piiri ületavaid isikuid, võib see muutuda Schengeni piirieskirja art 23 tähenduses piirikontrolliga samaväärseks isegi siis, kui seda ei nimetata piirikontrolliks.⁶² Sellest põhimõttest lähtuvalt tuleb Eesti kahepoolsete kokkulepete hindamisel küsida mitte ainult seda, kas nende tekstis kasutatakse politseikoostöö mõisteid, vaid ka seda, millist rakendusmodelit need võimaldavad. Seetõttu ei piisa Eesti kokkulepete puhul üksnes sellest, et need on vormiliselt politseikoostöö kokkulepped; otsustav on, kas nende rakendusloogika püsib Schengeni erandlikkuse raamides.

Lisaks näitab kohtupraktika, et lubatav politseikontroll peab tuginema üldisele politseiinfole ja -kogemusele, olema suunatud piiriülese kuritegevuse tõkestamisele ning erineb oma ülesehituselt välispiiri kontrollist. See tähendab, et lubatavad on pistelised, luure- ja riskipõhised kontrollid, kuid mitte selline praktika, mis looks sisepiiril püsiva või funktsionaalselt püsiva kontrollifiltri. Just see põhimõte on määrava tähtsusega Eesti kokkulepete hindamisel et välja selgitada rakenduspraktikast tulenev ekvivalentsusrisk.⁶³ Mida tugevam on operatiivne mehhanism, seda olulisemaks muutub küsimus, kas selle kasutamine jääb riskipõhiseks ja ülesandepõhiseks või hakkab praktiliselt asendama piirikontrolli.

Nii Schengeni süsteemi üldloogikast kui ka kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriigi õigus peab sisaldama piisavaid raamistavaid ja piiravaid tingimusi, mis väldivad politseikontrolli muutumist *de facto* piirikontrolliks. Õiguspärasuse seisukohalt ei ole seega oluline üksnes koostöömeetme eesmärk, vaid ka see, kas selle kasutamist piiravad selged pädevusreeglid, territoriaalsed piirangud, teavitamiskohustused, vastuvõtva riigi õigusele allumine ja muud kontrollitavust tagavad nõuded. Mida detailsemad ja kitsendavamad need tingimused on, seda tõenäolisem on, et meede jääb politseikoostöö raamidesse.⁶⁴ Kui aga normistik on liiga üldine või jätab rakendajale väga laia diskretsiooni, suureneb oht, et praktika kaldub sisepiirikontrolli funktsionaalse asendamise suunas.⁶⁵ Eeltoodust saab teha kokkuvõtva järelduse, et Eesti

⁶¹ Thym, D. & Bornemann, J. Schengen and free movement law during the first phase of the COVID-19 pandemic. European Papers 2021. - <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/schengen-free-movement-law-during-first-phase-covid19> (11.04.2026).

⁶² C-188/10, *Melki*, p-d 72-74.

⁶³ C-278/12, *Adil*, p-d 54-56, p-d 68-74.

⁶⁴ Mitsilegas, V. EU criminal law after Lisbon: Rights, trust and the transformation of justice in Europe. Hart Publishing 2016, lk 220.

⁶⁵ C-188/10, *Melki*, p-d 73-74, C-278/12, *Adil*, p-d 68,70,74.

kokkulepete hindamisel tuleb neis sisalduvaid volitusi kontrollida järgnevate küsimuste kaudu: kas meede on riskipõhine, kas see on piiriületamise faktist piisavalt eraldatud, kas sellele alluvad selged menetluslikud piirid ning kas see vähendab või hoopis kasvatab ohtu, et koostöö hakkab funktsionaalselt asendama piirikontrolli. Selleks viidatakse järgmistes alapeatükkides eelnevalt mainitud kohtupraktikale ning analüüsitakse läbivalt kokkulepete sisu kohtupraktika põhimõtete vastu.

2.1 Eesti kokkulepete ülevaade ja kooskõla kohtupraktikaga

Eesti kahepoolsete kokkulepete tuumik koosneb käesoleva töö vaates kahest erineva ajastu ja loogikaga instrumendist. Tegemist on valitsustevaheliste lepingutega: 1995. aastal sõlmitud Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline leping koostöö kohta kuritegude tõkestamisel (Eesti-Soome kokkulepe)⁶⁶ ning 2006. aastal sõlmitud Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline kuritegevuse vastase võitluse piiriülese kahepoolne kokkulepe (Eesti-Läti kokkulepe).⁶⁷ Mõlemad on oma laadilt välislepingud, kuid nende normatiivne ülesehitus, reguleerimistihedus ja seotus Schengeni ning hilisema EL õiguse raamistikuga on märgatavalt erinev. Eesti-Soome kokkulepe esindab varasemat, üldise õiguskaitseabi mudelit, samas kui Eesti-Läti kokkulepe kuulub juba Schengeni järgse operatiivse piiriülese politseikoostöö raamidesse. Juba sellest erinevusest tuleneb, et nende suhestumine kohtupraktikaga ei saa olla ühesugune.

Eesti-Soome kokkuleppe eesmärk on sõnastatud laialt ning puudutab pädevate ametivõimude koostööd kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, tõkestamiseks ja uurimiseks. Pädevateks ametivõimudeks on Eesti poolel riigiprokuratuur, politsei, piirivalveamet ja tolliamet ning Soome poolel politsei, piirivalveamet ja tolliamet (art 1 lg-d 1–2). Sama art lg 3 loetleb koostöö põhivormid, milleks on muu hulgas seletuste võtmine ja ülekuulamised, tõendite hankimine ja üleandmine, isiku tuvastamine ja tagaotsimine, läbiotsimine ja võetus, kriminaalasja algatamine teise poole palvel, dokumentide hankimine ning andmete vahetamine, eriti organiseeritud kuritegevuse ja narkokuritegevuse tõkestamise eesmärgil. Kohtupraktika vaates tähendab selline üldsõnaline eesmärgistus, et kokkuleppe õiguspärasus sõltub sellest, kas selle alusel tehtavad toimingud jäävad kriminaalmenetlusliku või politseilise abikoostöö raamidesse ega

⁶⁶ Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline leping koostöö kohta kuritegude tõkestamisel - RT II, 12.10.1995, 29, 143.

⁶⁷ Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline kuritegevuse vastase võitluse piiriülese kahepoolne kokkulepe - RT II, 16.11.2006, 27, 72.

muutu piiriületuse fakti külge seotud kontrolliks. Melki, Adil ja NW lahendite loogikast tuleneb, et niisugune lahendus on kooskõlas EL õigusega vaid siis, kui selle praktiline raskuskese ei nihku sisepiiri ületajate filtreerimisele.

Eesti–Soome kokkuleppe struktuur on kompaktne ja suhteliselt üldine. Keskne rakendusmehhanism on abitaotlus ning kokkulepe lähtub sellest, et üks pool taotleb teiselt konkreetset ametialast abi. See reguleerib taotluste vormi, täitmisest keeldumise võimalusi, saadud teabe kasutamist, salastatust ja kulude kandmist. Kulude jaotuse põhireegel on, et taotluse saanud pool kannab oma territooriumil taotluse täitmise kulud, kuid eriti suurte kulude puhul võivad keskametivõimud eraldi kokku leppida nende jagamises (art 11). Kokkuleppe toimimise hindamiseks ja muudatuste kaalumiseks nähakse ette konsultatsioonid pädevate ametivõimude vahel (art 12). Viidatud kohtupraktikast tulenevalt on oluline, et abitaotluspõhine mehhanism ei võimalda iseseisvalt kujundada püsivat piiriäärset kontrollirežiimi. Just seetõttu on see lahendus Eesti–Soome kokkuleppes kohtupraktikaga üldjuhul kooskõlas, kuid samal ajal näitab selle vähene operatiivsus, et tegemist ei ole tugeva alternatiiviga sisepiirikontrollile.

Vaidluste lahendamise kohta eraldi detailset normistikku ei ole, kuid kokkuleppe üldine ülesehitus näitab, et selle rakendamine tugineb halduskoostööle ja konsultatsioonidele, mitte autonoomsele vaidlusfoorumile. Samuti on oluline art 13, mille kohaselt lepingu sätted ei takista koostööd teiste kokkulepete alusel ega mõjuta poolte teistest rahvusvahelistest lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seega ei loo see iseseisvat, muud rahvusvahelist ega hilisemat EL raamistikku välistavat süsteemi, vaid on sõnastatud täiendava koostööinstrumendina. Achmea ja sellele järgnenud kohtupraktika valguses on see oluline kooskõlafaktor, sest konsultatsiooniline lahendus ei vii EL õiguse tõlgendamist väljapoole kohtu süsteemi. Järelikult on selline lepinguline lahendus kohtupraktikaga kooskõlas. Nende meetmete olemus kinnitab, et kokkuleppe raskuskese asub menetluslikus ja abitaotluspõhises koostöös, mitte piiriäärses operatiivses kontrollitegevuses. Seega on kokkuleppe ülesehitus juba algtasandil selline, et sellest on raske tuletada viidatud kohtupraktika mõttes samaväärse toimega mehhanismi.

Seda järeldust tugevdab asjaolu, et Eesti–Soome kokkulepe ei loo püsivaid kontrollpunkte, ei näe ette kõigi piiriületajate kontrollimist ega sätesta ühispatrulle, piiriülest jälgimist, tagaajamist või ühiseid kontaktpunkte. Teisisõnu puuduvad selles kokkuleppes just need operatiivsed mehhanismid, mille väär rakendamine võiks kõige kergemini hakata meenutama sisepiirikontrolli. Kohtupraktikast lähtudes on see oluline, sest samaväärse toime risk tekib

eeskätt siis, kui koostöömeede koondub piiriületuse kontrollimisele või muutub praktiliselt püsivaks piiriületusfiltriks. Eesti–Soome kokkuleppes sellist riski ei nähtu. Kohtupraktikast saab tuletada selge järelduse, et niisuguste mehhanismide puudumine vähendab küll piirieskirja art 23 mõttes samaväärse toime riski, kuid ühtlasi nõrgestab selline kokkuleppe võimet täita Schengeni süsteemis kompenseerivat funktsiooni.⁶⁸

Ekvivalentsusriski puudumine ei tähenda, et Eesti–Soome kokkuleppe oleks Schengeni loogika seisukohalt tugev lahendus. Vastupidi, selle kooskõla kohtupraktikaga tuleneb suuresti kokkuleppe tagasihoidlikust intensiivsusest, mitte selle kaasaegsest normatiivsest kvaliteedist. Eesti–Soome kokkuleppe ei viita Schengeni rakenduskonventsioonile, Prüm raamistikule ega muule EL politseikoostöö raamistikule. See on samas mõistetav, sest kokkuleppe sõlmiti enne Eesti kuulumist Euroopa Liitu ja enne Schengeni *acquis* täielikku kohaldumist Eesti suhtes.⁶⁹ Sellest tuleneb ka kokkuleppe põhiline piirang: see ei sisalda tänapäevase piiriülese operatiivkoostöö tüüpilisi mehhanisme. Samuti puudub tekstis tänapäevane teabevahetuse arhitektuur, nagu ööpäevaringne SPOC-mudel, SIENA kasutamine või automatiseeritud andmevahetus. Eesti–Soome kokkuleppe vastab kohtupraktikast tulenevatele põhimõtetele eeskätt seetõttu, et selle normatiivne ulatus on kitsas ja tagasihoidlik. Selle raskuskese ei ole piiriületuse kontrollimisel ega piiriäärsete operatsioonide süsteemsel korraldamisel.

Samas ei tähenda see, et Eesti–Soome kokkuleppe oleks kohtupraktika mõttes ideaalne alternatiiv sisepiirikontrollile. Vastupidi, selle peamine nõrkus seisneb selles, et see on operatiivselt napp. Kui kohtupraktika loogika kohaselt tuleks sisepiirikontrolli asemel eelistada tõhusaid alternatiivmeetmeid, siis Eesti–Soome kokkuleppe ei paku selles osas kuigi tugevat lahendust. Kohtupraktika valguses tähendab see täpsemalt, et Eesti–Soome kokkuleppe kooskõla tuleneb eelkõige selle vähesest intensiivsusest, mitte sellest, et leping oleks üles ehitatud Schengeni alternatiivmeetmete tänapäevase mudelina. Seega võib öelda, et Eesti–Soome kokkuleppe vastab kohtu põhimõtetele pigem negatiivses mõttes: ta ei riku neid, kuid ta ei täida ka Schengeni süsteemi alternatiivse turvameetme funktsiooni kuigi tõhusalt.

Eesti–Läti kokkuleppe puhul on olukord teistsugune, see on kohtupraktika seisukohalt keerukam ja ühtlasi olulisem. Juba preambulis tunnustatakse vajadust rakendada Schengeni lepingut ja

⁶⁸ Schengeni süsteemi kompenseeriv funktsioon seisneb selles, et sisepiirikontrolli kaotamist tasakaalustatakse välispiiride tõhusa haldamise, Schengeni infosüsteemi, ühise viisapoliitika ning piiriülese politsei- ja õiguskaitsekoostööga.

⁶⁹ Eesti ELis – Eesti saamine Euroopa Liidu liikmeks. Euroopa Komisjoni Eesti esinduse ametlik veebileht.- https://estonia.representation.ec.europa.eu/tutvustus/eesti-elis_et (08.03.2026).

Schengeni rakenduskonventsiooni ning viidatakse ka 1959. aasta kriminaalasjades vastastikuse õigusabi Euroopa konventsioonile⁷⁰ ning 2000. aasta EL liikmesriikide vastastikuse õigusabi konventsioonile.⁷¹ See näitab, et kokkulepe ei tegutse EL ja Schengeni raamistikust väljaspool, vaid asetab end teadlikult selle rakenduskihile. Preambuli ja art 1 koosmõjust nähtub, et kokkuleppe eesmärk on tugevdada kuritegevusevastast võitlust ning rakendada ühismeetmeid kooskõlas kokkuleppe ja riigisiseste õigusaktidega; art 1 lg 2 seob koostöö sõnaselgelt ka Euroopa vahistamismääruse raamotsuses loetletud kuritegudega.⁷²

Kokkuleppe tüüpilised peatükid vastavad juba kaasaegse piiriülese koostöö loogikale. Art 2 määrab keskasutused ja pädevad asutused: konventsiooni art-de 39, 40, 41 ja 46 ning kokkuleppe art-de 7 ja 8 rakendamisel on Eestis keskasutuseks Keskkriminaalpolitsei ja Lätis Riiklik Politsei. Sama art lg 2 rõhutab, et pädevad asutused ja nende määratud eksperdid teevad vahetut koostööd. See on oluline erinevus võrreldes Eesti–Soome kokkuleppega, kus koostöö jääb rohkem üldise ametialase abi tasandile. Selline ülesehitus näitab, et kokkuleppe eesmärk ei ole sisepiirikontrolli dubleerimine, vaid selle asendamine paindlikuma politseikoostööga. Kohtupraktika seisukohalt on määrava tähtsusega, et selline institutsionaalne raam ei loo iseseisvat piirikontrolli mehhanismi, vaid seob koostöö konkreetsete Schengeni normidega. Sellest tuleneb, et art-s 2 väljenduv lahendus on põhimõtteliselt kohtupraktikaga kooskõlas, sest see suunab tegevuse politseikoostöö, mitte piirikontrolli loogikasse. Selles mõttes suhestub kokkulepe hästi põhimõttega, et sisepiirikontroll peab jääma erandiks ja et liikmesriigid peavad eelistama muid koostöövorme.

Teabevahetuse ja rakendamise mehhanismid on Eesti–Läti kokkuleppes samuti detailsemad. Art 5 kohaselt toimub koostöö üldjuhul taotluse alusel; taotlused vormistatakse kirjalikult ja edastatakse tehniliste vahendite kaudu, hädaolukorras võib need edastada suuliselt, kuid need tuleb hiljem kirjalikult kinnitada. Sama art lg 4 lahendab ka pädevuse küsimuse: kui üks asutus ei saa taotlust täita, edastatakse see teisele pädevale asutusele ning taotluse esitajat teavitatakse. Art 6 järgi võivad pädevad asutused teavet edastada ka omal algatusel. Niisugune kombinatsioon taotluspõhisest ja proaktiivsest infovahetusest on operatiivselt palju tugevam kui Eesti–Soome kokkuleppe puhtalt abitaotluspõhine ülesehitus. Lisaks näeb art 20 ette

⁷⁰ Kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsioon. - RT II, 27.07.1997, 7, 36.

⁷¹ Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline kriminaalasjades vastastikuse õigusabi konventsioon. - RT II 23.08.2004, 16, 69.

⁷² 13. juuni 2002. aasta Euroopa Nõukogu raamotsus 2002/584/JSK, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta. ELTL L 190, 1–20.

ametitunnistuste näidiste ja kontaktandmete viivitamatu vahetamise ning kohustuse teavitada diplomaatilisi kanaleid pidi muudatustest pädevates asutustes ja nende nimetustes. Melki, Adil ja NW lahendite loogikast järeldub siiski, et pelgalt detailsem teabevahetus ei taga veel kooskõla, kui seda kasutatakse süstemaatiliselt piiriületajate kontrollimiseks. Järelikult on see lahendus kohtupraktikaga kooskõlas ainult tingimusel, et taotluspõhine ja omal algatusel infoedastus jäävad riskipõhiseks ning ei kujune piiril püsivaks kontrollifiltriks.

Kõige olulisem erinevus ilmneb operatiivmehhanismides. Eesti-Läti kokkuleppe art 7 reguleerib piiriülest jälgimist vastavalt konventsiooni art-le 40. Säte määratleb nii pädevad ametnikud kui ka jälgimise jätkamise tingimused teise poole territooriumil, sealhulgas eelneva loa, kohalike asutuste korraldustele allumise ja muude tingimuste järgimise. Art 8 reguleerib tagaajamist konventsiooni art 41 loogikas. Lisaks sisaldab kokkuleppe piiräärsete asutuste otsekontaktide võimalust, ametikohustuste ühist täitmist, ühispatrulle ja ühiseid kontaktpunkte. See tähendab, et kokkuleppe ei piirdu ainult informatsioonilise või menetlusliku koostööga, vaid loob reaalse piiriülese operatiivse tegevusraami. Kohtupraktikast tuleneb siin selge hindamiskriteerium: mida ulatuslikumad on operatiivsed volitused, seda olulisem on, et nende kasutus oleks seotud konkreetse juhtumi, teavitamiskohustuse ja vastuvõtva riigi kontrolliga. Kuna Eesti-Läti kokkuleppe sätestab need piirangud, on selline lahendus tekstiliselt kohtupraktikaga kooskõlas. Samas toob just see operatiivne tugevus esile suurema vajaduse hinnata samaväärse toime riski. Kui kohtupraktikast tuleneb, et formaalne nimetus ei ole määrav ning otsustav on meetme tegelik eesmärk, ülesehitus ja toime, siis Eesti-Läti kokkuleppe puhul ei piisa järeldusest, et tegemist on politseikoostööga. Küsimus on selles, kas kokkuleppe alusel teostatav tegevus jääb riskipõhiseks, pisteliseks ja kuritegevusevastaseks või võib see muutuda praktikas püsivaks piiriületuse filtriks. Just siin ilmneb kokkuleppe tingimuslik vastavus kohtupraktikale: tekst ise sisaldab piisavalt piiravaid elemente, kuid praktiline kasutus võib teatud tingimustel nihkuda keelatud suunda.

Eesti-Läti kokkuleppes on eraldi rõhutatud ka väljaõpet, sidepidamist ja tehnilist koostööd. Art 4 näeb ette ekspertide vahetust kohtuekspertiisi ja kuritegevusevastaste meetodite valdkonnas ning kohustuse püüda parandada teise poole riigikeele oskust. Sama art lg 3 näeb ette sammud telekommunikatsiooniseadmete rakendamiseks, eraldi raadiosageduste sisseseadmiseks, seadmete vahetamiseks ja spetsiaalsete rahvusvaheliste sideliinide loomiseks. Sellised sätted näitavad, et kokkuleppe tegeleb lisaks formaalsele koostööle ka selle praktiliste eeldustega. Korduvalt viidatud lahenditest saab siinkohal tuletada järgmise järelduse: väljaõpet ja

sidepidamist toetavad sätted on õiguspärased seni, kuni need suurendavad koostöö operatiivset kvaliteeti ega muuda kontrolli süsteemseks piiriületuse seireks. Seetõttu on need lahendused kohtupraktikaga kooskõlas ning toetavad pigem lubatud alternatiivmeetmete tõhusust.

Sekkumisõiguste ja nende õiguste piirangute poolest on Eesti–Läti kokkulepe samuti märksa arenenum. Piiriülestel operatsioonidel tegutsevad ametnikud peavad järgima selle riigi õigust, kelle territooriumil tegevust jätkatakse, ning alluvad kohalike pädevate asutuste õiguspärastele korraldustele. Kahju, vastutuse, andmekaitse ja kulude küsimusi reguleeritakse eraldi sätetega; näiteks art 21 sätestab üldreegli, et pooled kannavad oma tegevuskulud ise, kui konkreetsel juhul ei lepita kokku teisiti. Vaidlused lahendatakse art 23 kohaselt esmalt pädevate asutuste läbirääkimiste või konsultatsioonide teel ning kokkuleppe puudumisel diplomaatiliste kanalite kaudu, kolmandaid osapooli kaasamata. Seegi kinnitab, et kokkulepe ei loo EL õigusest eraldiseisvat arbitraaži- ega vaidlusmehhanismi. Art 25 järgi võib kokkulepet muuta kirjalikul kokkuleppel või selle rakendamiseks koostada eraldi protokolle, millest saavad kokkuleppe lahutamatud osad. See annab paindliku võimaluse kokkulepet ajakohastada ilma täiesti uut lepingut sõlmimata. Viidatud kohtupraktika seisukohalt on see keskse tähtsusega, sest just vastuvõtva riigi õigusele allumine aitab tagada, et piiriülesed tegevused ei muutu autonoomseks välisriigi jõukasutuseks sisepiiril. Selline lähenemine on kohtupraktikaga kooskõlas ning vähendab nii autonoomia- kui ka ekvivalentsusriski.

Kokkuleppe kooskõla toetavad mitu tunnust. Piiriülene jälgimine ja tagaajamine on seotud konkreetsete juhtumitega; nõutud on teavitamine; tegutsevad ametnikud alluvad vastuvõtva riigi õigusele ja pädevate asutuste korraldustele; ühispatrullid on sõnastatud lühiajaliste ja konkreetsete ülesannete täitmiseks. Need tunnused vastavad kohtupraktika nõudele, et kontrollimeetme kasutamist peavad piirama selged raamid ja kitsendavad tingimused. Seega on kokkulepe normatiivselt üles ehitatud viisil, mis peaks vältima *de facto* piirikontrolli kujunemist. Probleem võib siiski tekkida rakenduses. Kui ühispatrullid, kontrollitoimingud või operatiivne kohalolek koonduvad järjepidevalt piiriületuskohtadesse, kui need muutuvad sisuliselt regulaarseks kõiki läbijaid hõlmavaks sekkumiseks või kui kontrolli tegelik lähtekoht on üksnes piiriületamine, võib kokkuleppe kasutus hakata omandama sisepiirikontrolliga samaväärset toimet. Sellisel juhul ei päästa õiguspärasust enam see, et kokkulepet ennast nimetatakse politseikoostöö instrumendiks. Kohtupraktika loogika järgi on just tegelik toime määrav.

Sellest tulenevalt saab Eesti–Läti kokkuleppe kohta teha järgmise järelduse: see vastab kohtupraktika põhimõtetele tekstilisel ja normatiivsel tasandil ning on Schengeni süsteemi eesmärkidega kooskõlas rohkem kui Eesti–Soome kokkulepe, kuid selle õiguspärasus sõltub märksa enam rakenduspraktika kvaliteedist. Kui rakendus jääb riskipõhiseks, ülesandepõhiseks ja konkreetsetele julgeolekuohtudele suunatuks, on kokkuleppe kohtupraktikaga kooskõlas. Kui sellest kujuneks püsiv või funktsionaalselt püsiv piiriületuse kontrollimudel, satuks see vastuollu kohtupraktikas kinnitatud põhimõtetega. Kohtupraktikaga seostatult tähendab see, et Eesti–Läti kokkuleppe on kooskõlaline üksnes seni, kuni selle alusel tehtavad toimingud jäävad konkreetse ohu, konkreetse ülesande ja vastuvõtva riigi kontrolli raamidesse; kui neist kujuneks piiriületuse rutiinne filtreerimine, muutuks sama normatiivne lahendus praktikas probleemseks.

Kokkuvõtlikult näitab kahe kokkuleppe võrdlus, et need suhestuvad kohtupraktika põhimõtetega erineval viisil. Eesti–Soome kokkuleppe eelis on väga madal ekvivalentsusrisk: kuna kokkuleppe ei sisalda tugevaid operatiivseid mehhanisme, ei ole selle alusel realistlik kujundada sisepiirikontrolli samaväärset praktikat. Samal ajal on selle puuduseks vähene suutlikkus täita Schengeni süsteemis sisepiirikontrolli alternatiivset funktsiooni. Eesti–Läti kokkuleppe eelis on vastupidine: see annab riikidele reaalse operatiivse koostööraamistiku ja aitab seetõttu paremini vähendada survet sisepiirikontrolli taastamiseks, kuid just selle tugevamad volitused teevad selle rakenduse suhtes tundlikumaks.

Seetõttu ei saa vastata küsimusele kumb leping on kohtupraktikaga rohkem kooskõlas üheplaaniselt. Kui hinnata pelgalt samaväärse toime riski, on Eesti–Soome kokkuleppe ohutum. Kui hinnata Schengeni süsteemi eesmärkide täitmist ja alternatiivmeetme funktsiooni, on Eesti–Läti kokkuleppe sobivam. Kõige täpsem järeldus on seega, et Eesti–Soome kokkuleppe vastab kohtupraktika põhimõtetele formaalselt ja madala riskitasemega, kuid ei anna kuigi tugevat praktilist alternatiivi; Eesti–Läti kokkuleppe vastab kohtupraktika põhimõtetele sisulisemalt ja funktsionaalsemalt, kuid üksnes tingimusel, et selle rakendamine jääb selgelt piirikontrollist eristatavaks.

2.2 Eesti kokkulepete vastavus Schengeni piirieskirjale

Eesti kahepoolsete kokkulepete hindamisel piirieskirjade kontekstis on keskne küsimus, kas nende alusel rakendatavad meetmed jäävad politseikoostöö piiridesse või võivad praktikas kujuneda sisepiirikontrolliga samaväärseks. See hindamine ei piirdu kokkuleppe tekstiga, vaid

hõlmab ka selle potentsiaalsed rakendusloogikat, arvestades, et kohus on korduvalt rõhutanud meetme tegeliku toime määravust.⁷³

Eesti–Soome kokkulepe on piirieskirjade artikkel 23 testi seisukohalt pigem neutraalne, kuid operatiivselt napp ja ei kujuta endast sisepiirikontrolli ekvivalenti juba oma ülesehituse tõttu. Kokkulepe ei loo püsivaid kontrollpunkte, ei kohusta teostama kontrolli sisepiiri ületuskohtades ega näe ette territoriaalselt piiräärse alaga külgnevat pidevat filtrit. See tähendab, et isegi kui kokkuleppe alusel tehakse koostööd kuritegude tõkestamiseks või uurimiseks, puudub otsene seos piiriületuse kui sellisega. Seetõttu ei ole sellest kokkuleppesest endast võimalik tuletada piirieskirjade art 23 mõttes samaväärse mõju riski. Kohtupraktika kohaselt tekib selline risk eeskätt siis, kui kontroll seotakse piiriületamise faktiga või koondub süsteemselt piiräärsetesse sõlmpunktidesse.⁷⁴ Eesti–Soome kokkuleppe puhul sellist struktuurset seost ei esine. Sellest järeldub, et konkreetne lepinguline lahendus on piirieskirjade art 23 valguses lubatav, kuid selle neutraalsus tuleneb pigem operatiivsete mehhanismide nappusest.

Taas saab tõdeda, et Eesti–Soome kokkulepe ei ole Schengeni alternatiivmeetmena tugev. Vastupidi, selle nõrkus seisneb just selles, et ta on liiga üldine. See ei sisalda ühispatrulle, ühiseid kontaktpunkte, piiriülest jälgimist ega piiriülest kuuma jälitamist. Samuti puudub igasugune viide konventsiooni art-le 39–41 või 46, rääkimata tänapäevasest EL teabevahetuse loogikast. Kokkulepe piirdub taotluspõhise ametialase abiga (art 5–6), keeldumisalustega (art 7), keele- ja dokumendisätetega (art 8–9) ning andmete kasutamise eesmärgipärasuse ja konfidentsiaalsusega (art 10). Art 10 lg 1 on küll andmekaitseks oluline, sest saadud andmeid võib kasutada üksnes kokkuleppes määratud eesmärgil või edastaja nõusolekul, ning lg 2 sätestab konfidentsiaalsuskohustuse. Kuid kokkulepe ei reguleeri säilitamistähtaegu, edasiedastamise kontrolli, logimist ega andmesubjekti õigusi samal tasemel nagu hilisem EL raamistik.⁷⁵ Viidatud kohtupraktikast saab seega tuletada kahetise hinnangu: selline üldine lahendus ei ole iseenesest õigusvastane, kuid see ei vasta sellele funktsionaalsele ootusele, et liikmesriigid kasutaksid enne sisepiirikontrolli taastamist tõhusaid ja vähem piiravaid koostöömeetmeid. Järelikult on lahendus kooskõlaline, kuid sisuliselt ebapiisav.

⁷³ C-188/10, *Melki* jt.

⁷⁴ C-368/20, *NW*.

⁷⁵ 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, ELT L 119, lk 89–131.

Siit tuleneb ka Eesti-Soome kokkuleppe peamine nõrkus. Kuna kokkuleppe ei sisalda intensiivseid operatiivmehhanisme, ei teki küll õigusrikkumise riski, kuid samal ajal puudub ka võimekus toimida sisepiirikontrolli sisulise alternatiivina. Seega vastab see piirieskirjadele pigem negatiivse kooskõla kaudu: see ei riku reegleid, kuid ei aita ka aktiivselt kaasa nende eesmärgi - sisepiirideta ala toimimise – saavutamisele.

Eesti-Läti kokkuleppe on oma olemuselt oluliselt intensiivsem ning seetõttu tuleb selle vastavust hinnata diferentseeritumalt. Kokkuleppe ülesehitus, mis seob selle otseselt Schengeni rakenduskonventsiooni mehhanismidega, viitab selgelt eesmärgile toimida sisepiirikontrolli alternatiivina, mitte selle asendajana. Konventsiooniga kooskõla on eriti nähtav piiriülese jälgimise ja tagaajamise sätetes. Art 7 lubab piiriülest jälgimist üksnes kindlate raskete süütegude ja nendega seotud isikute puhul, üldreeglina eelneva loa alusel. Sama säte nõuab, et teise riigi territooriumil jätkavad ametnikud järgiksid vastuvõtva riigi õigust ja kohalike asutuste korraldusi, kannaksid luba ja ametitunnistust, ei siseneks eravaldusse, ei vahistaks jälgitavat isikut ning ei kasutaks relva, v.a vahetu oht elule. Kiireloomulistel juhtudel lubatakse piiri ületada ka ilma eelneva loata, kuid siis tuleb keskasutust kohe teavitada ning jälgimine lõpetada, kui vastuvõttev pool seda nõuab või kui loata jätkamise tingimused enam ei esine. See vastab Schengeni loogikale, et piiriülene jälgimine on erandlik, kontrollitud ja allub kohesele teavitamisele. Kohtupraktika seisukohalt on otsustav, et need volitused on seotud konkreetsete raskete süütegude, loa- ja teavitamiskohustuse ning vastuvõtva riigi kontrolliga. Just need tunnused eristavad lubatud piiriülest jälgimist keelatud sisepiirikontrolli ekvivalendist, mistõttu on see lepinguline lahendus põhimõtteliselt kooskõlas kohtupraktikaga.

Art 8 reguleerib tagaajamist sama loogika järgi: tegemist ei ole vabalt kasutatava piiriületuskontrolli vormiga, vaid konkreetse isiku jälitamisega pärast süütegu, kindlate pädevate asutuste poolt, teatud tingimustel ja vastuvõtva riigi õiguse raamides. Tähtis on ka art 26 lg 2, mille järgi art-d 7 ja 8 jõustuvad alles kuupäeval, mil ühisel riigipiiril kaotati piirikontroll. See näitab, et pooled ise käsitlesid neid meetmeid sisepiirikontrolli kaotamise järel tekkiva operatiivse lünga kompenseerimise vahendina, mitte piirikontrolli paralleelrežiimina. Ka siin saab teha selge järelduse: tagaajamine on kooskõlas Schengeni loogikaga üksnes siis, kui see on erandlik, juhtumipõhine ja allutatud vastuvõtva riigi õiguslikule kontrollile. Eesti-Läti kokkuleppes on need elemendid olemas, mistõttu on konkreetne lahendus tekstilisel tasandil kohtupraktikaga kooskõlas.

Piirieskirjade art 23 ekvivalentsuse testis on aga määrav mitte üksnes kokkuleppe tekst, vaid ka selle rakendusmudel. Eesti-Läti kokkuleppe art-d 10–13 lubavad piiriäärsete asutuste

otsekontakte, ametikohustuste ühist täitmist, ühispatrulle ja ühiseid kontaktpunkte. Art 12 lg 1 piirab ühispatrulle kahel olulisel viisil: need võivad olla vaid lühiajalised ja konkreetsete ülesannete täitmiseks. Art 13 lg 2 lisab, et ühistes kontaktpunktides töötavad ametnikud ei või iseseisvalt juhtida ega läbi viia operatiivtegevusi. Need piirangud on art 23 testi seisukohalt olulised, sest need takistavad ühispatrullide ja kontaktpunktide muutumist püsivaks piiriületusfiltriks.

Seetõttu saab järeldada, et tekstiliselt ei muutu Eesti–Läti kokkulepe art 23 mõttes sisepiirikontrolli ekvivalendiks. Eesmärk on kuritegevusevastane koostöö, mitte piiriületuse kontroll; meetmed on piiratud konkreetsete ülesannete, pädevate asutuste ja teavitamisreeglitega; puudub norm, mis nõuaks kõigi piiriületajate kontrolli või püsivate kontrollpunktide loomist. See sobib kokku kohtuasjade Melki ja Adil kriteeriumidega, mille järgi on lubatav politseikontroll, mis ei ole piirikontrolli eesmärgiga, põhineb üldisel politseiinfo ja kogemusel ning toimub pisteliselt. Probleem võib tekkida alles rakenduses: kui ühispatrullid või kontrollid koonduvad järjepidevalt piiriületuskohtadesse, muutuvad regulaarselt kõiki läbijaid filtreerivaks praktikaks või seotakse sisuliselt piiriületamise faktiga, võib kohtulahendi NW loogika järgi tekkida sisepiirikontrolli samaväärsuse oht.⁷⁶ Seega kinnitab kohtupraktikast tuletatav järeldus, et Eesti–Läti kokkuleppe kooskõla ei sõltu üksnes selle tekstist, vaid eeskätt sellest, kas meetmete kasutamine jääb episoodiliseks, riskipõhiseks ja ülesandepõhiseks.

Võrreldes mõlemat kokkulepet piirieskirjade valguses, ilmneb selge erinevus nende normatiivses loogikas ja riskiprofiilis. Piirieskirjade seisukohalt ei ole Eesti kahepoolsete kokkulepete probleemiks nende otsene vastuolu EL õigusega. Mõlemad jäävad lubatud politseikoostöö raamidesse. Kuid nende suutlikkus täita Schengeni süsteemi funktsiooni on erinev.

Sellest alapeatükist tuleneb selge vahejäreldus: piirieskirja seisukohalt ei ole määrav mitte see, kas kokkulepe võimaldab koostööd, vaid see, kas lubatud koostöövormid on normatiivselt ja praktiliselt struktureeritud nii, et need ei muutu sisepiirikontrolli funktsionaalseks asendajaks. Eesti–Soome kokkulepe on küll õiguspärane, kuid struktuurselt liiga nõrk, et toimida sisepiirikontrolli alternatiivina. Eesti–Läti kokkulepe on seevastu sisuliselt kooskõlas Schengeni loogikaga ning sisaldab mehhanisme, mis võivad seda rolli täita. Selle tegelik vastavus sõltub aga otsustavalt rakenduspraktikast: kui koostöö jääb riskipõhiseks ja

⁷⁶ C-368/20, *NW*.

mittesüsteemaliseks, on see kooskõlas piirieskirjadega; kui see muutub püsivaks piiriületusfiltriks, võib see ületada lubatavuse piiri.

2.3 Eesti kokkulepped ja EL õiguse autonoomia

Nagu juba eelnevalt märgitud tähendab EL õiguse autonoomia põhimõte seda, et EL õigus moodustab eraldiseisva ja ühtse õigussüsteemi, mille lõplik tõlgendamine peab jääma kohtu pädevusse. Kohus on seda põhimõtet korduvalt rõhutanud nii oma arvamustes⁷⁷ kui ka kohtuotsustes Achmea, PL Holdings ja Komstroy. Kuigi kohtulahendite Achmea, PL Holdings, Komstroy telg käsitleb peamiselt investeerimisvaidlusi, on selle põhimõte – paralleelsete mehhanismide keeld – laiemalt kohaldatav ka muudes valdkondades sh piiriüleses koostöös. Nende lahendite keskne mõte on, et liikmesriigid ei tohi luua mehhanisme, mis võimaldaksid EL õiguse tõlgendamist või kohaldamist väljaspool kohtu kontrolli või looksid EL õigusega konkureeriva paralleelse normatiivse süsteemi. Autonoomia doktriini tuum on seega küsimus, kas rahvusvaheline või kahepoolne kokkulepe loob EL õiguse kõrvale alternatiivse otsustus- või vaidlusmehhanismi, mis võiks mõjutada liidu õiguse ühtset kohaldamist.

Eesti kahepoolsete kokkulepete – Eesti–Soome ja Eesti–Läti kokkuleppe – hindamisel tuleb seega analüüsida, kas need loovad EL õigusega konkureeriva normatiivse mehhanismi või võivad muul viisil mõjutada EK pädevust EL õiguse tõlgendamisel või muudavad EL õiguse kohaldamist. Autori hinnangul ei teki autonoomia rikkumise risk alles siis, kui kokkulepe sõnaselgelt välistab kohtu rolli, vaid juba siis, kui lepinguline mehhanism võimaldab EL õigusega seotud küsimuste lahendamist väljaspool selle kohtulikku ja institutsionaalset kontrolli. Seetõttu tuleb Eesti kokkuleppeid hinnata mitte ainult nende sõnastuse, vaid ka nende võimaliku normatiivse toime järgi.

Autonoomia testi esimene element on seega küsimus, kas kahepoolsed kokkulepped loovad eraldi vaidluslahenduse mehhanismi, mis võiks EL õiguse tõlgenduse kohtu kontrolli alt välja viia. Eesti–Läti kokkuleppe art 23 sätestab, et kokkuleppe tõlgendamisest või kohaldamisest tulenevad vaidlused lahendatakse pädevate asutuste läbirääkimiste või konsultatsioonide teel ning kokkuleppe puudumisel diplomaatiliste kanalite kaudu. Seejuures on sõnaselgelt sätestatud, et kolmandaid osapooli ei kaasata. Selline lahendus tähendab, et kokkulepe ei loo arbitraaži ega muud rahvusvahelist vaidlusfoorumit, mis võiks EL õiguse tõlgendamise kohtu pädevusest eemaldada. Achmea loogika järgi sõltub sellise sätte kooskõla sellest, kas vaidlus

⁷⁷ EK arvamused 1/09 ja 2/13.

jääb liikmesriikidevahelise koordineerimise tasandile ega loo kolmandat, siduvat ja EL õigust tõlgendavat foorumit. Eesti–Läti kokkuleppe lahendus vastab sellele tingimusele ning on seega kohtupraktikaga kooskõlas.

Eesti–Soome kokkulepe on selles osas tagasihoidlikum. See ei sisalda eraldi vaidluslahenduse peatükki ega mehhanismi, mis võimaldaks siduvat otsustamist väljaspool riikidevahelist diplomaatilist koostööd. Kokkuleppe toimimise hindamiseks ja võimalike muudatuste arutamiseks on ette nähtud üksnes pädevate ametivõimude konsultatsioonid (art 12). Selline konstruktsioon tähendab, et kokkulepe ei loo autonoomset institutsiooni ega menetlust, millel oleks pädevus tõlgendada EL õigust või mõjutada selle kohaldamist. Vaidluste lahendamine konsultatsioonide teel ei kahjusta EL õiguse autonoomiat, kuna puudub mehhanism, mis võiks eelotsusmenetluse loogikat kõrvale tõrjuda. Sellest tulenevalt ei vasta Eesti kokkulepped sellele riskistsenaariumile, mida kohus käsitles kohtuasjas Achmea, kus liikmesriikidevaheline investeerimisleping võimaldas vahekohtul lahendada vaidlusi, mis võisid puudutada EL õiguse tõlgendamist, ilma et oleks tagatud seos kohtu eelotsusmehhanismiga. Eesti kokkulepetes puudub sarnane element ning seetõttu ei saa neid pidada EL õiguse autonoomiat ohustavaks paralleelseks otsustusmehhanismiks.

Autonoomia doktriini teine element puudutab küsimust, kas kahepoolsed kokkulepped loovad EL õigusega konkureeriva normatiivse režiimi või muudavad EL õiguse kohaldamist. Eesti–Läti kokkulepe näitab selgelt, et sellist eesmärki ei ole. Vastupidi, kokkulepe seob end otseselt Schengeni *acquis*’ga. Art 2 lg 1 kohaselt on konventsiooni art-de 39, 40, 41 ja 46 ning kokkuleppe art 7 ja 8 rakendamisel keskasutusteks Eesti Keskkriminaalpolitsei ja Läti Riiklik Politsei. See tähendab, et kokkulepe ei loo uusi iseseisvaid norme piiriülese jälgimise või tagaajamise kohta, vaid rakendab konventsioonis sätestatud mehhanisme. Kohtupraktika põhjal tuleb siin lisaks hinnata, kas kokkulepe täpsustab EL raamistikku või püüab seda asendada. Kuna Eesti–Läti kokkulepe seob end otseselt Schengeni konventsiooni normidega, tuleneb sellest selge järeldus, et tegemist on täiendava, mitte konkureeriva mehhanismiga, ning lahendus on kohtupraktikaga kooskõlas. Lisaks kinnitab art 24 lg 1, et kokkulepe ei piira muid poolte vahelisi rahvusvahelisi kokkuleppeid ega poolte muid õigusi ja kohustusi. Selline klausel rõhutab kokkuleppe täiendavat iseloomu: see ei ole mõeldud asendama EL õiguse instrumente, vaid toimima nende rakendamise operatiivse vahendina.

Eesti–Soome kokkulepe sisaldab samasugust üldist klauselstruktuuri. Art 13 kohaselt ei takista kokkuleppe sätted koostööd teiste kokkulepete alusel ega mõjuta poolte muid rahvusvahelisi õigusi ja kohustusi. See tähendab, et kokkulepe ei pretendeeri autonoomsele normatiivsele

rollile, vaid toimib teiste rahvusvaheliste ja hilisemate EL õigusaktide kõrval. Sama järeldus kehtib Eesti–Soome kokkuleppe kohta: kuigi see on vanem ja üldisem, ei nähtu sellest tahet luua EL õigusest eraldiseisvat normatiivset režiimi. Seetõttu on selline klausel kohtupraktika mõttes kooskõlaline. Lisaks ei muuda need kokkulepped piirieskirjade ega muude EL instrumentide sisu. Eesti–Läti kokkulepe rakendab konventsiooni operatiivseid sätteid ning Eesti–Soome kokkulepe piirdub üldise ametialase koostööga. Seetõttu ei saa neid pidada EL õigusega konkureerivaks paralleelseks normatiivseks mehhanismiks.

Selline ülesehitus on kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega (ELL art 4 lg 3), mille kohaselt peavad liikmesriigid hoiduma meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist või kahjustada liidu õiguse ühtset kohaldamist. Eesti kokkulepped ei loo alternatiivset normatiivset süsteemi, vaid toetavad olemasolevat Schengeni ja EL politseikoostöö raamistikku. Kuigi Eesti kokkulepped ei riku EL õiguse autonoomiat, on lojaalse koostöö põhimõtte seisukohalt oluline, et nende rakendamine oleks samuti kooskõlas EL politseikoostöö uuemate instrumentidega. Nii Eesti–Läti kui ka Eesti–Soome kokkulepped on sõlmitud enne viimase kümnendi olulisi arenguid EL politseikoostöös, näiteks õiguskaitseasutuste teabevahetuse direktiivi, Prüm II määruse ja nõukogu soovitude 2022/915 vastuvõtmist. Seetõttu võib tekkida olukord, kus kokkulepete operatiivsed menetlusreeglid erinevad EL tasandi uuendatud standarditest.

Lojaalse koostöö põhimõtte eeldab sellisel juhul, et liikmesriigid rakendavad kahepoolseid kokkuleppeid viisil, mis ei kahjusta EL ühiste süsteemide toimimist ega jäta kõrvale nende miinimumstandardeid. Eesti–Soome ja Eesti–Läti kokkulepped ei ole küll EL õigusega vastuolus, kuid mõlemad eelnevad tänasele EL politseikoostöö arhitektuurile. Seetõttu ei ole põhiküsimus enam nende kehtivuses, vaid selles, kas ja kui suures ulatuses nad vastavad nüüd kehtivatele politseikoostöö instrumentidele. Samuti peaks kahepoolne koostöö olema seotud Schengeni juhtimismehhanismidega ning liikmesriikide vastastikuse hindamise süsteemiga.⁷⁸

Eeltoodust saab teha järelduse, et Eesti kokkulepped ei riku EL õiguse autonoomiat ega Achmea doktriini loogikat. Nende õiguslik probleem ei seisne mitte autonoomia rikkumises, vaid pigem selles, kuivõrd need on ajakohastatud ja koordineeritud hilisema EL politseikoostöö raamistikuga. Lojaalse koostöö põhimõtte vaatest tähendab see, et Eesti kokkulepped peavad olema kaasajastatud ja alles siis saavad need toimida reaalse alternatiivina sisepiirikontrolli

⁷⁸ Schengen governance. Migration and Home Affairs 2025. - https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance_en (09.03.2026).

taastamisele. Kohtupraktika valguses tähendab see kokkuvõtvalt, et Eesti kokkulepete peamine nõrkus ei ole mitte nende vormiline vastuolu EL õigusega, vaid see, et nende ajakohastamata operatiivne ülesehitus võib vähendada nende suutlikkust täita seda rolli, mida kohtu argumentatsioon Schengeni süsteemis eeldab – olla sisepiirikontrolli asemel tegelik, tõhus ja õiguspärane alternatiiv.

2.4 Eesti kokkulepete operatiivne tõhusus sisepiirikontrolli alternatiivina

Eesti kahepoolsete kokkulepete hindamisel EL õiguse kontekstis ei ole määrav üksnes nende kooskõla Schengeni või autonoomia põhimõtetega, vaid ka nende praktiline tõhusus sisepiirikontrolli alternatiivina. Schengeni süsteemi toimimine eeldab, et liikmesriigid suudavad kompenseerida sisepiirikontrolli puudumist tõhusa politseikoostöö ja kiire teabevahetusega. EL viimased poliitikadokumendid⁷⁹ ja korduvalt viidatud õigusaktid – eeskätt Prüm II määrus, teabevahetuse direktiiv ning nõukogu soovitus operatiivse politseikoostöö kohta – rõhutavad, et sisepiirikontrolli taastamise asemel tuleb tugevdada riskipõhist ja operatiivset piiriülest koostööd. Selleks peab koostöö võimaldama püsivaid ühistegevusi, kiiret andmevahetust ja ühiseid riskianalüüse.

Riskipõhine koostöö tähendab eelkõige seda, et õiguskaitseasutused saavad tegutseda ühiselt piiriäärsetes piirkondades ning reageerida kiiresti piiriülesele kuritegevusele või rändevoogudele. Praktikas on just operatiivtasandil toimuv koostöö tekitanud nii õiguslikke kui ka praktilisi probleeme kuna kokkulepped ei vasta kõikidele kehtivatele operatiivsetele miinimumstandarditele.⁸⁰

Eelpool nimetatud nõukogu soovitus operatiivse politseikoostöö kohta seab näiteks nii piiriülesele jälgimisele kui ka tagaajamisele kõrgema ja laiema standardi kui konventsiooni samasisulised art- d 40 ja 41: jälitus peaks olema lubatud laiema kuritegude ringi puhul, toimuma kõigis keskkondades nagu maismaa, vesi, õhk; jätkuma ilma geograafiliste või ajaliste piiranguteta kuni vastuvõtva riigi ametnike sekkumiseni ning võimaldama jälitust teostavatel ametnikel kasutada relvi, kaasaegseid tehnilisi- ja sidevahendeid nagu GPS, droonid, audio- ja videotehnika ja muid operatiivseid õigusi. Eesti–Läti kokkulepe vastab sellele standardile vaid

⁷⁹ 02. juuni 2021. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule (Strateegia täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala suunas), COM(2021) 277 final.

⁸⁰ Autor on antud valdkonnaga ametialaselt kokku puutunud 20.aastat ja omab praktilist kogemust piiriüleses õiguskaitse asutuste vahelises operatiivkoostöös. Näitena võib tuua piiriülese tagaajamise juhtumid üle Eesti–Läti piiri, millest ükski pole alates Eesti Schengeni alaga ühinemisest 2007 aastal juriidiliselt korrektselt ega täielikult kvalifitseerunud tagaajamisena konventsiooni ja Eesti–Läti kokkuleppe vastavate normide tähenduses.

osaliselt sest tagaajamine ja piiriülene jälgimine on lubatud ainult loetletud raskete kuritegude puhul ja saab toimuda ainult eelneva loa või kohese teavitamise alusel ning ainult maismaad pidi. Lisaks on piiratud jälitust teostavate ametnike volitused - puudub üldine õigus isikut kinni pidada või läbi otsida ilma vastuvõtva riigi ametnike sekkumiseta. Eesti-Soome kokkuleppes puudub igasugune viide nii konventsiooni art-le 40 ja 41 kui ka nõukogu soovitusel sätestatud laiendatud standardile operatiivkoostöö osas.

EL teise õiguse vaates tähendab see, et Eesti-Läti kokkulepe on nõukogu soovitusel 2022/915 suhtes üksnes osaliselt kooskõlaline: see liigub soovitatud operatiivse koostöö suunas, kuid ei saavuta soovitusel taotletud ulatust ei kuritegude ringi, tehniliste vahendite kasutuse ega jälituse kestuse osas. Eesti-Soome kokkulepe ei vasta selles küsimuses isegi osaliselt soovitusel operatiivsele mudelile, sest vastavad mehhanismid puuduvad. Sellest järeldub, et teise EL õiguse mõõdupuu järgi ei ole kumbki kokkulepe piisav täielikuks alternatiiviks sisepiirikontrollile, kuigi Eesti-Läti kokkulepe on sellest standardist selgelt lähemal.

Eesti-Läti kokkulepe sisaldab vähemalt formaalselt vajalikuks koostööks mitmeid mehhanisme. Näiteks võimaldab art 12 ühispatrulle, sätestades, et pooled võivad korraldada lühiajalisi ühiseid patrulle konkreetsete ülesannete täitmiseks. Samuti näeb art 13 ette ühiste kontaktpunktide loomise, mis võimaldavad operatiivset teabevahetust piiräärsete politseiasutuste vahel. Taoline kontaktpunkt Eesti ja Läti piiril Valkas eksisteeris kuni 2016.aastani mil PPA tegi Läti vastuseisust olenemata otsuse kontaktpunkt sulgeda ja delegeerida selle ülesanded Tallinnas asuval PPA keskele kontaktkeskusele.⁸¹ Toonane Riigikoguliige U.Kaskpeit kritiseeris PPA otsust meedias, leides, et taoline muudatus pärsib oluliselt teabevahetust piiräärsete politsei- ja piirivalve üksuste vahel ning seoses 2015.a alanud rändesurvega Euroopas võib avaldada negatiivset mõju ka Eesti sisepiirile Lätiga.⁸² Kas ja mil määral kriitika kinnitust leidis ja kas vajadus sellise kontaktpunkti järele on jätkuvalt olemas jääb käesoleva magistratöö uurimise skoobist välja. Kehtiva Eesti-Läti kokkuleppe kohaselt on ühise kontaktpunkti loomise võimalus jätkuvalt olemas ning selles osas vastab see teatud määral kehtivale operatiivkoostöö standardile. Kohtupraktikast tulenevalt saab neid mehhanisme pidada õiguspäraseks ainult siis, kui need tugevdavad riskipõhist koostööd ega kinnistu sisepiiri ületajate regulaarseks kontrollimiseks.

⁸¹ Pärli, M. Eesti kaotab Läti vastuseisust hoolimata kahe riigi kontaktpunkti. – Eesti Ringhääling 06.02.2016. - <https://www.err.ee/559325/eesti-kaotab-lati-vastuseisust-hoolimata-kahe-riigi-kontaktpunkti> (12.04.2026).

⁸² Kaskpeit, U. Arvamus: Lõunapiirilt kadus viimane toimiv piirivalveüksus. Lõuna Eesti Postimees 22.11.2016. - <https://lounapostimees.postimees.ee/3918773/arvamus-lounapiirilt-kadus-viimane-toimiv-piirivalveuksus> (12.04.2026).

Kuigi Eesti-Läti kokkulepe võimaldab piiriäärseid ühistegevusi on need ajutise- ja ülesandepõhise iseloomuga. Selline piirang võib vähendada nende rolli sisepiirikontrolli alternatiivina olukordades, kus oleks vaja kohest operatiivset kohalolekut või regulaarseid ühisoperatsioone. Analüütiliselt järeldeb sellest, et Eesti-Läti kokkuleppe koostöla teisese EL õigusega on selles osas piiratud mitte vastuolu, vaid puudulikkuse tõttu: kokkulepe ei keela nõukogu soovitatud lahendusi, kuid ei institutionaliseeri neid piisavalt. See omakorda vähendab kokkuleppe praktilist väärtust olukorras, kus EL teisene õigus eeldab kiiret, püsivat ja tehniliselt toetatud operatiivkoostööd.

Samuti on ametnike volitused ühistegevuste osas piiratud ja puudub detailne regulatsioon reaalarajas side ja infovahetuse kohta, mille vajadust on nõukogu soovitus 2022/915 eraldi rõhutanud. Lisaks puudub selge politsei- ja tollikoostöö keskuste institutsionaalne raamistik, kohustus koostada ühiseid riskianalüüse ning pole viiteid EL agentuuridega nagu nt Europoliga koordineerimisele. Puudub ka keskse ööpäevaringse kontaktpunkti koordinatsiooni nõue nagu eeldab teabevahetuse direktiiv. Seega Eesti-Läti kokkulepe täidab üksnes osaliselt operatiivkoostöö miinimumootust.

Eesti-Soome kokkulepe on riskipõhise koostöö seisukohalt veelgi piiratum. See keskendub peamiselt ametialasele abile ja teabevahetusele kuritegude ennetamisel ja uurimisel (art 1 lg 1 ja lg 3), kuid ei sisalda sätteid ühispatrullide, ühiste operatsioonide ega piiriäärsete operatiivstruktuuride kohta. See tähendab, et kokkulepe ei loo mehhanismi, mis võimaldaks süsteemset või regulaarset operatiivset koostööd piiriäärses piirkonnas. Kohtupraktika valguses tähendab see, et Eesti-Soome kokkuleppega seotud õiguslik risk on väike, kuid samal ajal on ka selle kompenseeriv suutlikkus piiratud. Sellest tulenevalt on Eesti-Läti kokkulepe riskipõhise koostöö seisukohalt märksa tugevam kui Eesti-Soome oma, kuid ka see jääb võrreldes EL viimaste poliitikasoovitustega pigem piiratud ulatusega instrumendiks.

Efektiivne politseikoostöö eeldab kiiret ja usaldusväärset andmevahetust. Eesti-Läti kokkulepe sisaldab mitmeid sätteid, mis võimaldavad operatiivset teabevahetust. Art 5 kohaselt toimub koostöö üldjuhul taotluse alusel ning taotlused edastatakse kirjalikult või tehniliste sidevahendite kaudu; kiireloomulistel juhtudel võib taotluse esitada ka suuliselt, kuid see tuleb hiljem kirjalikult kinnitada. Art 6 kohaselt võivad pädevad asutused edastada teavet ka omal algatusel, kui see võib olla teisele poolele kasulik kuritegevuse ennetamisel või uurimisel. Selline kombinatsioon taotluspõhisest ja proaktiivsest teabevahetusest vastab üldiselt konventsiooni koostööloogikale ning võimaldab operatiivset infovahetust. Samas ei sisalda

kokkulepe mehhanisme, mis tagaksid reaalajas või automatiseeritud andmevahetuse nagu nõuab Prüm II määrus.

Teabevahetuse direktiivi keskne loogika on, et piiriülene õiguskaitsealane infovahetus peab toimuma standardiseeritult: liikmesriigil peab olema 24/7 toimiv SPOC, kiireloomuliste taotluste tähtajad on 8 tundi või 3 kalendripäeva ning muud taotlused tuleb üldjuhul lahendada 7 kalendripäevaga; lisaks on SIENA mõeldud peamiseks turvaliseks sidekanaliks. Eesti–Soome kokkulepe sellele standardile sisuliselt ei vasta. See lähtub keskametivõimude kontrollitud abitaotluse mudelist, kus taotlused edastatakse kirjalikult, teleksi, telefaksi või telefoni teel ning abi tuleb anda viivitamata, kuid konkreetseid tähtaegu, 24/7 toimimiskohustust, ühtset kontaktpunkti ega SIENA-laadset kanalit kokkulepe ei sätesta.

Samuti jääb kohalik tasand kokkuleppe järgi sõltuma sellest, kas keskametivõimud on selleks eraldi kokku leppinud. Eesti–Läti kokkulepe on direktiivile lähemal: pädevad asutused võivad teha vahetut koostööd, taotlused liiguvad tehniliste vahendite kaudu ja hädaolukorras ka suuliselt, lisaks on lubatud info edastamine omal algatusel ning piiriäärsetel asutustel võivad olla otsekontaktid ja ühised kontaktpunktid. Kuid ka see kokkulepe ei sisalda SPOC-mudelit, SIENA kohustuslikkust ega direktiivi konkreetseid tähtaegu. Seetõttu vastab Eesti–Läti kokkulepe teabevahetuse direktiivi loogikale kuid ainult osaliselt, Eesti–Soome oma aga üksnes üldisel tasandil.

Prüm raamistikus on keskne automatiseeritud vastastikune ligipääs DNA-, sõrmejälje- ja sõidukiregistriandmetele, ning Prüm II määrus laiendab seda näokujutistele ja politseikirjetele, tuginedes 24/7 kättesaadavusele, riiklikele kontaktpunktidele, logimisele, põhjenduste talletamisele ja tehnilistele ühisstandarditele. Eesti–Soome kokkulepe ei vasta sellele arhitektuurile sisuliselt: see küll võimaldab isiku tuvastamist sõrmejälgede, foto või muude andmete põhjal ning andmete vahetamist organiseeritud kuritegevuse ja narkokuritegevuse tõkestamiseks, kuid teeb seda klassikalise abitaotluse korras, mitte automatiseeritud süsteemis. Eesti–Läti kokkulepe on ka siin tugevam, sest see loob vahetu asutustevahelise koostöö, kontaktametnike vahetamise võimaluse ning side- ja sideliinide arendamise kohustuse; samas ei sätesta ka see riiklikke Prüm kontaktpunkte, automatiseeritud päringuid, EPRIS-tüüpi politseikirjete indeksi kasutust ega 24/7 tehnilist kättesaadavust.⁸³ Järelikult ei saa kumbagi

⁸³ EPRIS on Euroopa Liidu õiguse alusel loodud infosüsteem, mis võimaldab liikmesriikide õiguskaitseasutustel teha automatiseeritud päringuid teiste riikide politseiregistrite indeksitesse, et tuvastada kiiresti andmete olemasolu ja toetada piiriülest kriminaalmenetlust. - <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/it-systems-security-justice/#police> (12.04.2026).

kokkulepet pidada Prüm raamistiku funktsionaalseks asendajaks: need võivad Prüm süsteemi kasutada toetava poliitilis-operatiivse raamistikuna, kuid mitte tehnilise selgroona. Eesti–Läti kokkulepe on siin jällegi vaid osaliselt kooskõlas, Eesti–Soome kokkulepe aga selgelt vananenud.

Andmekaitse ja andmete kasutamise tingimuste osas on kokkulepete vahe samuti selge. Eesti–Soome kokkuleppes on olemas eesmärgipärasuse ja konfidentsiaalsuse põhireeglid: saadud andmeid võib kasutada ainult lepingu otstarbel või edastaja nõusolekul ning neid tuleb käsitleda konfidentsiaalsena. Kuid sellega kokkulepe ka piirdub. Eesti–Läti kokkulepe on andmekaitstes märksa arenenum: see nõuab EL õigusega kooskõlalist kaitset ning sätestab eesmärgipärasuse, kasutustingimused, kasutusaruande võimaluse, edasiedastamise eelneva loa, õigsuse ja vajalikkuse kontrolli, ebaõigete andmete parandamise või hävitamise ning andmesubjekti teavitamise õiguse. Seega on Eesti–Läti kokkulepe materiaalsoiguslikult palju paremini joondatud tänase EL andmekaitse politseikoostöö mõttega, kuigi ka see ei sisalda Prüm II määruse või teabevahetuse direktiivi tasemel tehnilisi ja menetluslike tagatise, nagu logimine, ühine tehniline standardimine ja süsteemne digitaalne jälgitavus.

Eesti kokkulepped ei ole teisese EL õiguse mõttes struktuurselt vastuolus, kuid need ei realiseeri piisavalt seda operatiivset, tehnilist ja institutsionaalset standardit, mida EL uuemad määrused, direktiivid ja soovitused eeldavad. Just selles seisneb nende peamine nõrkus: probleem ei ole lubatavuses, vaid ebapiisavas tiheduses ja ajakohasuses. Schengeni süsteemi loogika kohaselt peaks politseikoostöö suutma vähemalt osaliselt kompenseerida sisepiirikontrolli puudumist. Komisjon on oma viimases teatises sisepiirikontrollide kohta rõhutanud, et liikmesriigid peaksid enne sisepiirikontrolli taastamist kasutama alternatiivseid meetmeid, nagu ühisoperatsioonid, riskipõhine politseitöö ja kiirem teabevahetus.⁸⁴

Eesti kahepoolsete kokkulepete analüüs näitab siiski, et nende operatiivne võimekus jääb sellise alternatiivse süsteemi loomisel pigem tagasihoidlikuks. Esiteks puudub kokkulepetes selgelt määratletud riskianalüüsi mehhanism, mis võimaldaks ühiselt hinnata piiriüleste julgeolekuohtude arengut ja kavandada koordineeritud operatsioone. Teiseks ei näe need ette püsivaid operatiivstruktuure, mis tagaksid regulaarse koostöö. Eesti–Läti kokkuleppe ühispatrullide säte võimaldab küll operatsioone, kuid piirab neid ajutiste ja konkreetsete ülesannetega. Kolmandaks ei ole kokkulepetes sätestatud teabevahetuse kiirusstandardeid ega

⁸⁴ 23. aprill 2025. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele (2025a. aruanne Schengeni ala olukorra kohta), COM(2025) 185 final.

tehnilisi interoperatiivsuse nõudeid, mis on tänapäeval keskse tähtsusega. Neljandaks ei vasta Eesti-Läti kokkulepe piiriülese jälgimise ja tagaajamise kehtivale laiendatud standardile. Eesti-Soome kokkuleppes puudub see standard üldse.

Need piirangud mõjutavad otseselt koostöö efektiivsust. Näiteks kui teabevahetus sõltub formaalsetest taotlustest ja kooskõlastustest, võib reageerimiskiirus olla piiratud. Samuti võib tekkida olukord, kus operatiivsed andmed liiguvad aeglasemalt kui EL ühistes süsteemides.⁸⁵

Eesti kahepoolsete kokkulepete põhjal võib järeldada, et need loovad küll õigusliku raamistiku politseikoostööks, kuid nende operatiivne võimekus sisepiirikontrolli alternatiivina on piiratud. Selle tulemusena sõltub nende tegelik roll sisepiirikontrolli alternatiivina suuresti sellest, kui võrd neid täiendatakse EL tasandi vastavate koostöömehhanismidega. Kui selline integratsioon on tugev, võivad kahepoolsete kokkulepete sätted toimida praktilise koostöö raamistikuna. Kui aga need jäävad eraldiseisvaks ja tehniliselt piiratud mehhanismiks, ei pruugi need olla piisavad, et kriisiolukorras sisepiirikontrolli taastamist vältida.

Vahejärgeldusena saab autori arvates Eesti kahepoolsete kokkulepete paiknemise kohta normatiivsel teljel teha kolm peamist järeldust. Esiteks on autonoomia risk madal kuna lepingud ei loo EL õigusega konkureerivat normatiivset süsteemi ega mehhanismi, mis võiks EK pädevust piirata. Teiseks on samaväärse mõju risk Schengeni piirieskirjade art 23 tähenduses samuti madal. Kokkulepped ei näe ette süsteemset ega kõiki piiriületajaid hõlmavat kontrollimehhanismi. Kolmandaks on siiski olemas mõõdukas efektiivsuse puudujääk. Eesti kokkulepped ei sisalda piisavalt tugevaid operatiivseid mehhanisme, mis võimaldaksid neid käsitleda täieliku alternatiivina sisepiirikontrolli taastamisele. Seetõttu võib järeldada, et Eesti kahepoolsete kokkulepete normatiivne koostõla EL õigusega on tagatud, kuid nende praktiline roll Schengeni süsteemi toimimise toetamisel on piiratud. Et need saaksid toimida tõelise alternatiivina sisepiirikontrollile, oleks vajalik nende ajakohastamine. Sellised muudatused aitaksid tugevdada politseikoostöö operatiivset taset ning toetaksid Schengeni süsteemi põhieesmärki – sisepiirideta ala säilitamist ilma püsivate piirikontrollideta. Kokkuvõtvalt järeldub sellest peatükist, et Eesti kokkulepped ei ületa enamasti EL õiguse negatiivseid piire, kuid need ei saavuta piisavalt sageli ka positiivset standardit, mille kohaselt peaksid nad toimima sisepiirikontrolli reaalse alternatiivina.

⁸⁵ ELi suuremahuliste IT-süsteemide ülevaade: SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS ja ECRIS-TCN (eu-LISA). - <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems> (09.03.2026).

3. KAHEPOOLSETE KOKKULEPETE OPITMAALNE MUDEL

3.1 Võrdlusmodel Beneluxi, Põhjamaade ja Balti riikide näitel

Kolmanda peatüki ülesanne on määratleda, milline võiks olla kahepoolsete õiguskaitsekoostöö kokkulepete optimaalne mudel olukorras, kus liikmesriik peab ühtaegu järgima Schengeni piirieskirja erandlikkuse loogikat, EL õiguse autonoomiat ning operatiivse tõhususe nõuet. Selleks ei piisa üksnes Eesti kokkulepete sisemisest analüüsist, vaid neid tuleb võrrelda selliste mudelitega, kus piiriülene politseikoostöö on kujunenud sisepiirikontrolli alternatiivide praktiliseks kandjaks. Taolist praktikat kinnitab komisjoni 2025. aasta töödokument, milles nähtud, et liikmesriigid on Schengeni *acquis*'d süstemaatiliselt täiendanud kahe- ja mitmepoolsete kokkulepetega, mis on aidanud suurendada koostöö sügavust, koostalitlusvõimet ja piirkondlikku reageerimisvõimet.⁸⁶ Võrdlusmodelite kasutamise eesmärk ei ole seega kirjeldada välisriikide lahendusi iseeneses, vaid selgitada välja, millised konkreetsed tunnused muudavad mõne mudeli Eesti reformi seisukohalt normatiivselt veenvaks ja operatiivselt eeskujulikuks. Seega lähtutakse võrdlusmodelite valikul kolmest järjestikusest küsimusest: esiteks, kas mudel on kooskõlas kohtupraktikast tuleneva nõudega, et politseikoostöö ei tohi omandada sisepiirikontrolliga samaväärset toimet; teiseks, kas mudel tõhustab teisese EL õiguse alusel nõutud teabevahetust, operatiivkoostööd ja järelevalvet; ning kolmandaks, kas mudel sisaldab selliseid lepingutehnilisi lahendusi, mida oleks võimalik Eesti kokkulepete reformimisel realistlikult üle võtta.

Võrdlusmodelite valik ei ole juhuslik. Näiteks võrdluseks valitud Beneluxi ruumi⁸⁷ mudelit iseloomustab väga tihe piiriülene liikuvus ning õiguslikult mitmekihiline koostöö, milles raamlepingule lisanduvad üksikasjalikud rakenduskokkulepped. Just see normatiivne disain võimaldab eristada strateegilist põhiraami ja operatiivseid protokolle. Beneluxi ülesehitus on selles mõttes eriti õpetlik, et sama politseikoostöö lepingu alusel on võimalik sõlmida täitmise kokkuleppeid näiteks automaatse sõiduki numbri tuvastus süsteemi ehk ANPR (*automated number plate recognition*) andmete vahetuseks ja ühistes politseipostides teise riigi andmebaaside otsepäringuteks.⁸⁸ Beneluxi mudelit ei käsitleta seega parima praktika näitena

⁸⁶ Assessment of the effect given by the Member States to COUNCIL RECOMMENDATION (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation. SWD(2025) 36 final. - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5909-2025-INIT/en/pdf> (28.03.2026).

⁸⁷ Benelux on Belgia, Hollandi ja Luksemburgi vaheline poliitiline ja majanduslik liit.

⁸⁸ Koninkrijk België, Groothertogdom Luxemburg, & Koninkrijk der Nederlanden. Verdrag inzake politiesamenwerking. Brussel 2018.

pelgalt selle detailsuse tõttu, vaid seepärast, et see ühendab selliseid tunnuseid nagu: kihiline normatiivne ülesehitus, täpne andmevahetuse korraldus ja kontrollitav järelevalveraamistik.

Põhjamaade mudel on seevastu vähem lepingutehniline ja enam protseduuriline. 2024. aasta Põhjamaade politseikoostöö kokkulepe on raamlaadne instrument, mis lihtsustab koostööd riigisisese, EL ja rahvusvahelise õiguse piirides ning rõhutab, et selle alusel ei teki iseenesest uusi subjektiivseid õigusi ega kohustusi. Samas toetub see otseselt SIENA kasutamisele, teabevahetuse direktiivile, ühtsetele kontaktpunktidele, Prüm koostööle ja ühistele uurimisrühmadele. Mudeli tugevus peitub seega mitte üksiku volitusnormi detailsuses, vaid selles, et operatiivne koostöö on seotud kogu põhjamaise politseikoostöö rutiiniga.⁸⁹ Põhjamaade mudel on käesoleva töö seisukohalt oluline eelkõige seetõttu, et see näitab, kuidas ka ilma väga ulatusliku volituskataloogita võib koostöö olla praktiliselt tõhus, kui see on seotud püsiva menetlusliku rutiini, ühtsete sidekanalite ja institutsionaalse koostalitlusvõimega. Põhjamaade mudeli olulisust suurendab ka Soome ja Rootsi piirialane arengusuund. 2025. aasta detsembris kinnitasid mõlema riigi peaministrid piiriäärse Tornedali piirkonna tõhustatud politseikoostöö kokkuleppe, mis jõustus 1. veebruaril 2025 ning selle rakendamine, sealhulgas politseinike väljaõpe, on jätkuvalt käimas. See näitab, et piirialane koostöö ei ole Põhjamaades jäänud üksnes üldpõhimõtete tasandile, vaid liigub üha enam konkreetsete territoriaalsete ja operatiivsete lahenduste suunas.⁹⁰

Balti ruumis on sobivaks võrdlusbaasiks eelkõige Eesti–Läti kokkulepe ning selle kõrvale asetatavad Leedu–Poola ja Leedu–Läti lahendused. Leedu–Poola 2006. aasta leping⁹¹ ühendab klassikalise kuritegevusvastase koostöö ja piiriäärsete alade ühisoperatsioonid, nähes lisaks tagaajamisele ja piiriülesele jälgimisele ette ka ühisrühmad, varjatud uurimised, kontrollitud tarned ning ühispatrullid piiriäärsetes piirkondades. See mudel on Balti ja Kesk-Euroopa piiril oluline just seetõttu, et seob organiseeritud kuritegevuse, transiidi ja välispiiri survet puudutavad riskid üheks operatiivseks raamistikuks. Leedu–Poola mudel on võrdluses oluline seetõttu, et see testib piiri, millest alates operatiivne tihedus hakkab nõudma eriti selgeid piiranguid, vastutuse regulatsiooni ja järelevalvet. Seetõttu on see sobivaks võrdlusbaasiks küsimuses, millal intensiivsem koostöö jääb veel Schengeni lubatud politseikoostöö piiridesse.

⁸⁹ Agreement on Cooperation Between Police Authorities in The Nordic Countries 2024 (autori valduses).

⁹⁰ Government Offices of Sweden. Swedish-Finnish declaration - One year of enhanced bilateral cooperation 2025. - <https://www.government.se/contentassets/2e9dd37960664bb58517cf15db7909b5/swedish-finnish-declaration--one-year-of-enhanced-bilateral-cooperation.pdf> (28.03.2026).

⁹¹ Agreement between the government of the Republic of Lithuania and the government of the Republic of Poland on cooperation in combating organised crime and other offences and on joint actions in border regions 2006 (autori valduses).

Veelgi uuem on Leedu ja Läti 2024. aasta kokkulepe, mis on juba selgesõnaliselt ehitatud Prüm raamistiku rakendamisele. Selle kokkuleppe keskmes on ühised operatsioonid, vastastikune abi avaliku korra tagamisel, spetsialiseeritud üksuste kasutamine, teise riigi ametnike täidesaatvad volitused ning praktiliste aspektide standardiseerimine eraldi lisade kaudu. Seega on tegemist detailse operatiivlepinguga, mis erineb klassikalisest raamkokkuleppest just ulatusliku rakendusloogika poolest.⁹²

Nende mudelite võrdlemiseks on käesolevas töös asjakohane kasutada kahte telge. Esimene on normatiivne telg, mille ühes otsas paikneb EL õiguse autonoomia ja Schengeni süsteemiga kooskõla, teises otsas aga kokkuleppe operatiivne suutlikkus vähendada survet sisepiirikontrolli taastamiseks. Teine on operatiivne telg, kus võrreldakse volituste ulatust, teabevahetuse kanaleid, ühiseid kontaktpunkte, väljaõpet, järelevalvet ja põhiõiguste kaitset. Selline meetodika võimaldab vältida pelgalt kirjeldavat võrdlust ja suunab analüüsi sellele, millised lepinguelemendid loovad tegelikult toimiva alternatiivi piirieskirja art 23 mõttes lubatud politseikoostöö sees. Nende telgede kooskasutamine on oluline just seetõttu, et käesolev töö ei otsi kõige ulatuslikumaid volitusi, vaid selliseid lahendusi, mis ühendavad kohtupraktikaga kooskõlalise piiristatuse ja sisepiirikontrolli asendamiseks vajaliku praktilise võimekuse.

3.2 Parimad praktikad ja nende kriteeriumid

Parima praktika määratlemisel ei piisa sellest, et kokkulepe võimaldab mingit koostöövormi abstraktselt. Optimaalse mudeli tuvastamiseks tuleb kasutada vähemalt viit kriteeriumi: kooskõla EL õigusega, operatiivne kiirus, andmekaitse ja järelevalve, selged vastutusreeglid ning koolitusest ja tehnilisest koostalitlusvõimest tulenev reaalkasutatavus. Need kriteeriumid tulenevad nii Schengeni kompensatsioonimeetmete loogikast kui ka viimase politseikoostöö paketi eesmärgist anda liikmesriikidele kiiremad kanalid, kindlamad tähtajad ja paremad tööriistad piiriüleseks tegutsemiseks.⁹³ Just nende kriteeriumide alusel on võimalik põhjendada, miks osa välisriikide lahendustest kvalifitseerub käesolevas töös parimateks praktikateks. Käesolevas töös ei tähenda parim praktika seega mitte lihtsalt kõige uuemat või kõige ulatuslikumat mudelit, vaid sellist lahendust, mis täidab korraga nii normatiivse kooskõla kui ka praktilise tõhususe kriteeriume.

⁹² Agreement between the Police Department under the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, and the State Border Guard of the Republic of Latvia on cross-border cooperation. 2024. (autori valduses).

⁹³ 15. mai 2024. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule (ELi julgeolekuliidu strateegia rakendamise seitsmes eduaruanne), COM/2024/198 final.

Esimene kriteerium on kooskõla EL õigusega. Selles mõttes on tugev lahendus selline, mis ei loo paralleelset normatiivset süsteemi, vaid seob kahepoolse koostöö olemasoleva EL *acquis*'ga. Beneluxi mudel on siin eeskujulik, sest ANPR-andmete vahetust, tabamuste menetlemist, riiklike ja piirkondlike kontaktpunktide kasutamist ning ühise politseiposti andmebaasipäringuid reguleeritakse rakenduskokkulepetega, mis ise lähtuvad põhilepingust ja viitavad Schengeni Infosüsteemile⁹⁴, andmekaitse normidele ning turvalistele sidekanalitele. Niisugune kihiline ülesehitus vähendab riski, et kahepoolne kokkulepe hakkaks EL raamistikku asendama. Seda kriteeriumi kasutatakse võrdluses seega küsimusena, kas välisriigi mudel ehitab kahepoolse koostöö EL õiguse peale või püüab selle kõrvale luua eraldiseisvat operatiivset režiimi. Parimaks praktikaks saab pidada üksnes esimest lahendust.

Teine kriteerium on operatiivne kiirus. Teavevahetuse direktiiv nõuab, et liikmesriikide ühtsed kontaktpunktid töötaksid 24 tundi ööpäevas ja 7 päeva nädalas ning tagaksid teavevahetuse tähtaegade järgimise ja põhikanalina Europol SIENA süsteemi kasutamise. Seega on parim praktika selline, kus kahepoolne kokkulepe ei dubleeri neid nõudeid abstraktselt, vaid tõlgib need praktilisse toimimiskorda, määrates selgelt kontaktpunktid, töökeeled, sidekanalid ja erandprotseduurid.

Kolmas kriteerium on andmekaitse ja järelevalve. Beneluxi rakenduskokkulepe ühises politseipostis andmebaasidele otsepääsu andmiseks on selles osas märkimisväärselt detailne: juurdepääs on nimeline, piiratud konkreetse politseiposti ruumidega, seda logitakse, sellele kohaldatakse aktiivset monitooringut ja vähemalt kord aastas tehtavaid proaktiivseid pistelisi kontrole ning mõlema riigi järelevalveasutused võivad logisid nõuda. Sama loogika väljendub ka ANPR-andmete vahetuse kokkuleppes, kus määratakse täpselt andmekategooriad, geograafiline kasutusala, säilitamise piirid, tabamuste teatamise kord ja tehnilise formaadi nõuded. Selline järelevalvestruktuur aitab vältida nii eesmärgist kõrvalekaldumist kui ka õiguste ülemäärast riivet. Taolist lähenemist saab pidada parimaks praktikaks sest see võimaldab tõhusat koostööd ilma, et operatiivne paindlikkus toimuks põhiõiguste või andmekaitseliste tagatiste arvelt.

Neljandaks on parima praktika tunnuseks selged vastutusreeglid. Leedu–Läti 2024. aasta kokkulepe on siin eriti tähelepanuväärne, sest see reguleerib sõnaselgelt teise riigi ametnike täidesaatvaid volitusi, nende alluvust taotleva riigi ametnikele, jõu kasutamise piire, kulude

⁹⁴ Schengeni infosüsteem (SIS) on kõige laialdasemalt kasutatav ja suurim julgeoleku- ja piirihaldusteabe jagamise süsteem Euroopas. - https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-information-system_et (12.04.2026).

jaotust ning tsiviil- ja kriminaalvastutust. Sama kehtib osaliselt ka Leedu–Poola kokkuleppe kohta, milles tagaajamine, piiriülene jälgimine, ühised patrullid ja kontaktpunktid on seotud selge alluvussuhtega vastuvõtva riigi ametivõimudele. Seega on optimaalne mudel selline, kus teise riigi ametniku roll ei jää ebamääraseks abistajaks, vaid tema volitused, vastutus ja kontroll on ette määratud. Just selles punktis eristuvad parimad praktikad nõrgematest mudelitest: volituste olemasolust üksi ei piisa, kui nende kandja, ulatus, alluvus ja vastutus ei ole normatiivselt läbipaistvad.

Siinkohal on Eesti puhul üheks ebamäärasuses näiteks PPA-s laialdaselt vabatahtlike abipolitseinike rakendamine igapäeva töös ja seda peamiselt patrullpolitseiniku rollis. Abipolitseinik ei kuulu abipolitseiniku seaduse § 2 kohaselt politseiametnike koosseisu politsei- ja piirivalve seaduse mõttes. Eesti-Läti kokkuleppe kohaselt aga võivad kahe riigi ühispatrullides osaleda kokkuleppes määratud pädevate asutuste ametnikud. Abipolitseiniku seaduse § 2, lg 3¹ alusel osaledes politseitegevuses tegutseb abipolitseinik küll PPA nimel⁹⁵ kuid kas selline pädevus laieneb ka kahepoolsele kokkuleppele, on autori arvates lahtine. Pädevateks ametnikeks saab siiski pidada kokkuleppe kohaselt ainult politseiametnikena töötavaid teenistujaid. Siinkohal oleks täpsete volituste, vastutuse ja järelevalve reguleerimine kahepoolses kokkuleppes väga oluline.

Viies kriteerium on koolitus ja koostalitlusvõime. Nii Põhjamaade leping, Eesti–Läti kokkulepe kui ka Leedu–Poola leping pööravad tähelepanu väljaõppele, sidepidamisvahenditele, ühisõppustele ja eksperdivahetusele. Kuid optimaalne mudel eeldab enam kui üksikuid koolitussätteid: see vajab standardiseeritud operatsiooniplaane, ühiseid järeelhindamisi ja püsivat organisatsioonilist mälu. Just selles punktis on Põhjamaade mudel praktiliselt tugev, sest selle peatükid seovad teabevahetuse, ühisuurimisrühmad, varustuse laenamise, ühised õppused ja Prüm koostöö üheks operatiivseks ökosüsteemiks. Seega saab parimaks praktikaks lugeda ainult sellist mudelit, mis ei piirdu väljaõppe deklaratiivse mainimisega, vaid seob koolituse, sidepidamise ja ühisoperatsioonide ettevalmistuse püsivasse rakendusmehhanismi.

Eeltoodust järeldub, et parim praktika ei võrdu tingimata kõige laiemate volitustega. Pigem on parimaks mudeliks selline kombinatsioon, kus kaks elementi on tasakaalus: ühelt poolt normatiivne ohutus ehk kooskõla EL õiguse, andmekaitse ja Schengeni erandlikkuse loogikaga, teiselt poolt piisav operatiivne tihedus ehk võime tegutseda kiiresti, koordineeritult ja tehniliselt

⁹⁵ Abipolitseiniku seadus. - RT I, 06.07.2023,9.

ühilduvalt. Benelux paistab silma normatiivse ja operatiivse kihistuse poolest⁹⁶, Põhjamaad protseduurilise rutiini ja koostalitlusvõime poolest ning Leedu–Läti uus kokkulepe detailse täidesaatvate volituste raamistikuga. Just nende elementide kombinatsioon annab aluse hinnata Eesti lepingute tugevusi ja nõrkusi. Sellest järeldeb ka, miks käsitletud mudelid on käesolevas töös paremad praktikad: need ei ole paremad mitte abstraktse uuenduslikkuse tõttu, vaid seetõttu, et nad vastavad läbipaistvalt eelnevalt loetletud viiele kriteeriumile.

3.3 Võrdlev hinnang Eesti kokkulepetele

Kui eeltoodud kriteeriumid rakendada Eesti kokkulepetele, ilmneb esmalt struktuurne erinevus Eesti–Soome ja Eesti–Läti instrumentide vahel. Eesti–Soome kokkulepe kuulub selgelt varasemasse õiguskaitseabi mudelisse: selle keskmes on taotluspõhine ametialane abi, tõendite hankimine, ülekuulamised, isikute tuvastamine ning andmete kasutamise eesmärgipärasus. Kokkulepe ei seo ennast konventsiooni ega uuema EL politseikoostöö õigustikuga ning selles puuduvad ühispatrullid, ühised kontaktpunktid, piiriülene jälgimine ja kuum jälitamine. Sellest tulenevalt on see normatiivselt ohutu, kuid operatiivselt nõrk.⁹⁷

Eesti–Läti kokkulepe on juba olemuselt teistsugune. See viitab konventsioonile, määrab keskasutused art-de 39, 40, 41 ja 46 rakendamiseks, näeb ette teabe andmise omal algatusel, piiriülese jälgimise, tagaajamise, piiriäärsete asutuste otsekontaktid, ühispatrullid ja ühised kontaktpunktid. Lisaks sisaldab kokkulepe andmekaitse, salastatud teabe, vastutuse ja kulude üldraami. Seetõttu vastab see struktuurilt juba klassikalisele Schengeni-järgsele operatiivse politseikoostöö mudelile.⁹⁸

Võrdlevas plaanis jääb Eesti–Läti kokkulepe siiski Beneluxi ja uuema Leedu–Läti mudeli kõrval vahepealsele tasemele. Kuigi ühispatrullide õiguslik alus on olemas, on see piiratud lühiajaliste ja konkreetsete ülesannetega; ühistes kontaktpunktides töötavatel ametnikel puudub iseseisev operatiivjuhtimise õigus; ning piiriülese jälgimise ja tagaajamise kord toetub konventsiooni klassikalisele mudelile, mitte hilisematele tehnilistele ja järelevalvelistele täpsustustele. Teisisõnu on normatiivne raam olemas, kuid selle detailsus ei ulatu tasemeni, kus ühisoperatsioonid oleksid regulaarsed, standardiseeritud ja tehniliselt täielikult integreeritud.

⁹⁶ Benelux Police Treaty as best practice for the EU 2025. - <https://www.benelux.int/en/post/benelux-police-treaty-as-best-practice-for-the-eu/> (28.03.2026).

⁹⁷ Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline leping koostöö kohta kuritegude tõkestamisel. - RT II 1995, 29, 143.

⁹⁸ Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline kuritegevuse vastase võitluse piiriülese koostöö kokkulepe. - RT II 2006, 27, 72.

Andmevahetuse mõõtmis ilmnub Eesti kokkulepete suurim puudujääk. Eesti–Läti kokkulepe võimaldab kirjalikke või tehniliste vahenditega edastatavaid taotlusi ja ka omal algatusel teabe edastamist, kuid ei sisalda ühtse kontaktpunkti 24/7 toimimise nõuet, SIENA kohustuslikku kasutust ega teabevahetuse direktiivis sätestatud tähtaegu. Eesti–Soome kokkulepe on selles osas veelgi napim. Võrreldes tänase EL standardiga, kus üks kontaktpunkt peab olema pidevalt kättesaadav, kasutama SIENAt ja vastama teatud juhtudel kaheksa tunni jooksul, tähendab see, et Eesti kokkulepped ei kanna endas enam kogu operatiivset miinimumi, mida sisepiirikontrolli alternatiiv eeldab.

Sama kehtib Prüm II määruse osas. Määrus laiendab automatiseeritud andmevahetuse võimalusi ning seob need tugevama tehnilise ja järelevalvelise arhitektuuriga. Eesti kokkulepped ei ole selle raamiga vastuolus, kuid nad ei sisalda ka mehhanisme, mis näeksid ette uute andmekategooriate, politseiregistrite otsingute, vastete valideerimise või täiendavate põhiandmete vahetuse süsteemset sidumist kahepoolse operatiivkoostööga. Seetõttu tuleb järeldada, et Eesti kokkulepete normatiivne kooskõla on olemas, kuid nende operatiivne tase jääb uuendatud EL tööriistakomplektist maha.⁹⁹

Järelevalve ja vastutuse vaatest on Eesti–Läti kokkulepe tugevam kui Eesti–Soome oma, sest see reguleerib andmekaitse põhimõtteid, ametnike staatust, hüvitamist ja vaidluste lahendamist. Ometi on ka siin erinevus võrreldes Beneluxi ja Leedu–Läti uuemate mudelitega, kus logimine, audit, otsepääsu piiritlemine, andmete tehniline formaat ja koostöö praktilised lisad on täpsemalt kirjeldatud. Eesti kokkulepetes ei ole veel välja kujunenud kihelist raamleping pluss rakendusprotokollid lahendust, mis võimaldaks uuendada operatiivkorda ilma tervet lepingut ümber sõnastamata. Kokkuvõttes saab taas tõdeda, et Eesti kokkulepped paiknevad normatiivsel teljel lubatavuse tsoonis, kuid efektiivsuse teljel pigem alumise piiri lähedal. Eesti–Soome kokkulepe on sisuliselt liiga üldine. Eesti–Läti kokkulepe on Schengeni loogikaga kooskõlas, ent jääb võrreldes parimate praktikatega tehnilise, protseduurilise ja järelevalvelise detailsuse poolest nõrgemaks. Eelnevast analüüsist järeldub, et need jäävad parimate praktikate kõrval liiga staatiliseks, liiga üldiseks ja on liiga vähese tehnilise raamistikuga, et kanda Schengeni süsteemis täiel määral kompenseerivat funktsiooni.

⁹⁹ 13. märts 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/982, milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmete otsingut ja vahetust ning millega muudetakse nõukogu otsuseid 2008/615/JSK ja 2008/616/JSK ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EL) 2018/1726, (EL) 2019/817 ja (EL) 2019/818 (Prüm II määrus).- ELT L, lk 1.

3.4 *De lege ferenda* ettepanekud Eesti Vabariigile

De lege ferenda järeldused peavad lähtuma kahest lähtekohast. Esiteks ei tohi kahepoolsete lepingute ajakohastamine murda Schengeni piirieeskirja erandlikkuse loogikat ega luua mehhanisme, mille praktiline toime oleks samaväärne sisepiirikontrolliga. Teiseks peab reform olema piisavalt sisuline, et kokkulepped ei jääks üksnes formaalselt lubatavaks, vaid muutuksid operatiivselt kasutatavaks. Kolmandaks peavad need jääma EL õiguse lubatavuse ja vajalikkuse piiridesse. Sellest vaatepunktist ei piisa üksikute terminite uuendamisest; vajalik on nii normatiivse disaini kui ka operatiivsete mehhanismide ümberkujundamine. Siinkohal peab autor vajalikuks märkida, et Eesti ja Läti valitsused tegid eelmise suve lõpus ühise otsuse uuendada Eesti-Läti kokkulepet¹⁰⁰ kuid kahjuks ka saab uuendatav kokkulepe olema põhiosas deklaratiivne.¹⁰¹ Seda olulisemaks peab autor järgnevaid reformettepanekuid.

Esimese ettepanekuna tuleks Eesti–Läti ning Eesti–Soome kokkulepete võimalikus uues versioonis uuendada operatiivplokke klauslite tasandil. Tagaajamise ja piiriülese jälgimise juures tuleks täpsustada ajakriteeriumid, võimalus ületada piiri ka veekogusid ja õhuruumi kasutades, laiendada kuritegude loetelu vähem raskemate süütegude osas ning võimaldada kaasaegsemate side- ja tehniliste vahendite kasutamine. Nii tagaajamise kui ka ühispatrullide puhul tuleks selgelt sätestada juhtimisahel, laiendada teise riigi ametniku sekkumisõiguse piire, määratleda jõu kasutamise tingimused, sätestada täpsem dokumenteerimiskohustus ja kaebemenetlus. See viiks Eesti kokkulepped lähemale Leedu–Poola ja Leedu–Läti lahendustele, kus operatiivne volitus on seotud konkreetse vastutus- ja kontrolliskeemiga.

Teise ettepanekuna tuleb Eesti kokkulepped siduda uuema EL teabevahetus- ja andmeraamistikuga. See tähendab, et kokkuleppes või selle rakendusprotokollides peaksid olema sõnaselgelt nimetatud ühe kontaktpunkti 24/7 töökorraldus, SIENA kasutamine vaikimisi põhilise sidekanalina, teabetaotluste tähtaegade järgimine ning Prüm II määruse alusel kättesaadavate uute andmekategooriate ja politseiregistrite otsingu rakendusmehhanismid. Kui need elemendid jäetakse üksnes siseriikliku korralduse tasemele, tekib oht, et kahepoolne kokkulepe jääb formaalseks kestaks, millel puudub tegelik lisaväärtus.

Kolmandaks peaks Eesti võtma kasutusele kihilise normatiivse lahenduse. Põhileping võiks sätestada üldised koostöövormid, pädevused ja põhiõiguste kaitse miinimumgarantiid, kuid

¹⁰⁰ Eesti ja Läti valitsuste ühisistung 27.08.2025. - [Eesti ja Läti valitsuse 27. augusti ühisistungi päevakord | Eesti Vabariigi Valitsus](#) (21.04.2026).

¹⁰¹ Siseministeeriumi 23.10.2025 e-kirjaga edastatud vastus autori pöördumisele (autori valduses).

selle juurde tuleks sõlmida täpsed alamkokkulepped või standardtöökorrad. Need peaksid hõlmama vähemalt operatsioonieelset riskianalüüsi, operatsiooniplaani, kontaktisikuid, sidekanaleid, järelhindamist, andmekaitse mõjuanalüüsi, logimist ning ühiseid õppusi. Niisugune raamleping pluss standarprotseduuride mudel on funktsionaalselt sobivam kui katse mahutada kõik detailid ühe ja sama välislepingu teksti sisse. Kuigi käesoleva töö piiritlusest on välja jäetud PPA poolt sõlmitud ametkondade vahelised kokkulepped naaberriikidega peab autor siiski vajalikuks selgitada, et teatud mõttes on kihiline normatiivne lahendus PPA ametkondlike kokkulepete näol juba olemas, kuid seda eeskätt Prüm raamistikule tuginedes ja mitte kahepoolsest kokkuleppest tulenevalt. Kuid nagu selgub PPA vastusest ei lähe need kokkulepped kaugemale 2008. aasta Prüm otsuses sätestatud piiriülese koostöö formaatidest. Teisisõnu ei sisalda need kaasaegsema operatiivkoostöö vajalikke elemente mistõttu on alamkokkulepete sõlmimise vajadus jätkuvalt aktuaalne.¹⁰²

Neljandaks on vajalik piiriüleste operatsioonide järelevalvesüsteem. Beneluxi kogemus näitab, et logimine, audit, nimeline autoriseerimine ja järelevalveasutuste juurdepääs ei ole pelgalt andmekaitseformaalsus, vaid osa operatiivse legitiimsuse arhitektuurist. Eesti kontekstis võiks see tähendada vähemalt kahte kihti: andmekaitse järelevalvet, mis hõlmaks teabevahetust ja andmekasutust, ning poliitilis-institutsionaalset ülevaadet, mille kaudu hinnataks regulaarselt, kas kahepoolseid meetmeid kasutatakse tõepoolest Schengeni alternatiivina, mitte piiriületuse filtrina.

Viiendaks peaksid Eesti kokkulepped sisaldama selgesõnalist kaitseklauslit, mille kohaselt koostöö ei asenda piirieskirja erandmehhanisme ega või kujuneda sisepiirikontrolli samaväärse toimega praktikaks. Selline säte ei oleks pelgalt deklaratiivne. See looks otsese normatiivse silla käesolevas töös käsitletud EK praktikaga ning annaks rakendajatele juhise, et meetmete valik peab jääma riskipõhiseks ega tohi muutuda piiriületamise faktiga automaatselt seotuks.

Nende ettepanekute koondamisel on võimalik sõnastada ka praktiline kontrollnimekiri: kas kokkulepe on EL õigusega kooskõlas; kas see sisaldab piisavalt täpseid volitusi; kas see seob teabevahetuse SIENA, SPOC-i ja Prüm II määruse raamiga; kas see näeb ette koolituse, järelhindamise ja auditid; ning kas see sisaldab mehhanisme, mis väldivad art 23 rikkumise riski. Alles siis saab liikmesriigi kahepoolset kokkulepet pidada mitte üksnes lubatavaks, vaid ka piisavaks. Eesti kahepoolsed kokkulepped on täna lubatavad, kuid mitte piisavad. Nende

¹⁰² Politsei- ja Piirivalveameti 15.01.2026 vastus autori pöördumisele nr 1.1-14/43-1 (autori valduses).

reformimise eesmärk ei tohiks olla piiride karmistamine muul kujul, vaid sellise koostöömodeli loomine, mis tugevdab Schengeni ala toimimist sisepiirikontrolli taastamist normaliseerimata. Seega ei ole *de lege ferenda* ettepanekute eesmärk üksnes lepinguteksti moderniseerimine, vaid kohtupraktikast, Schengeni piirieskirjast ja võrdlevast analüüsist tuleneva ühise standardi positiivne ülevõtmine Eesti kahepoolsetesse kokkulepetesse.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli määratleda liikmesriikide kahepoolsete kokkulepete lubatav ja vajalik ulatus Euroopa Liidu harmoniseeritud Schengeni raamistikus ning hinnata, kas Eesti Vabariigi kehtivad kokkulepped vastavad sellele standardile. Uurimisküsimus keskendus sellele, kas Eesti kokkulepped võimaldavad toimivat ja EL õigusega kooskõlas olevat koostööd, mis võiks reaalselt toimida sisepiirikontrolli alternatiivina.

Töö tulemustest nähtub, et EL õiguse kohaselt on liikmesriikide kahepoolsed kokkulepped lubatud, kuid nende ulatus on selgelt piiratud. Kahepoolne kokkulepe on EL õigusega kooskõlaline üksnes siis, kui see läbib ühtaegu kaks kontrolli. Esiteks peab kokkulepe vastama autonoomiakontrollile, s.t see ei või luua EL õigusest eraldiseisvat normatiivset ega vaidluslahendusmehhanismi ega kahjustada liidu õiguse ühtsust või lojaalse koostöö põhimõtet. Teiseks peab kokkulepe vastama efektiivsuskontrollile, s.t see peab reaalselt tugevdama Schengeni süsteemi toimimist ja aitama vähendada survet sisepiirikontrolli taastamiseks. Sellest tuleneb töö põhiline metodoloogiline ja sisuline järeldus: kahepoolsete kokkulepete hindamisel ei piisa üksnes nende formaalse lubatavuse tuvastamisest, vaid hinnata tuleb ka nende tegelikku suutlikkust toimida sisepiirikontrolli alternatiivina.

Kohtupraktikast ilmneb, et sisepiirikontroll on Schengeni süsteemis erandlik ja ajutine meede, mida ei või muuta tavapäraseks sisejulgeoleku vahendiks. Kohtu lahenditest tuleneb, et lubatud politseikoostöö peab jääma riskipõhiseks, konkreetsetest julgeolekuohtudest lähtuvaks ning selgelt eristatavaks piirikontrollist. Meetme õiguspärasuse hindamisel ei ole määrav selle nimetus, vaid tegelik eesmärk, ülesehitus ja toime. Sellest järeldub, et kahepoolseid kokkuleppeid saab pidada EL õigusega kooskõlalisteks üksnes siis, kui nende alusel teostatavad meetmed ei kujune sisepiirikontrolliga samaväärseks püsivaks filtriks.

Analüüs näitas, et Eesti kokkulepped Soome ja Lätiga vastavad formaalselt EL õiguse autonoomia nõuetele. Need ei loo paralleelset vaidluslahenduse mehhanismi ega konkureerivat normatiivset süsteemi ning toimivad pigem EL õigust täiendavate instrumentidena. Seega ei ole tuvastatav vastuolu kohtupraktikast tuleneva autonoomia doktriiniga.

Piirieskirja ja kohtupraktika valguses erineb kahe kokkuleppe hinnang siiski oluliselt. Eesti–Soome kokkulepe on normatiivselt tagasihoidlik, abitaotluspõhine ja operatiivselt piiratud.

Selles puuduvad meetmed nagu ühispatrullid, ühised kontaktpunktid, piiriülene jälgimine ja tagaajamine. Seetõttu on selle puhul samaväärse toime risk väike, kuid samaaegselt on väike ka selle suutlikkus toimida sisepiirikontrolli tegeliku alternatiivina. Eesti–Läti kokkulepe on seevastu Schengeni järgse politseikoostöö loogikaga oluliselt paremini kooskõlas, sest sisaldab vahetut asutustevahelist koostööd, piiriülest jälgimist, tagaajamist, ühispatrulle ja ühiste kontaktpunktide võimalust. Samas sõltub selle kooskõla EL õigusega suurel määral rakenduspraktikast: kui kokkulepet rakendatakse riskipõhiselt, ülesandepõhiselt ja vastuvõtva riigi õigusele alludes, on see kooskõlaline; kui selle alusel kujuneks püsiv piiriületuse kontrollimise mudel, satuks see vastuollu piirieskirja ja kohtupraktikaga.

Teisese EL õiguse vaates ei ole Eesti kokkulepped struktuurselt vastuolus kehtiva raamistikuga, kuid need ei vasta täielikult tänapäevase politseikoostöö operatiivsetele standarditele. Eesti–Soome kokkulepe on selgelt vananenud ega sisalda tänapäevase teabevahetuse, automatiseeritud andmeotsingu ega operatiivkoostöö mehhanisme. Eesti–Läti kokkulepe vastab uuemale EL õigusele osaliselt, kuid ei sisalda näiteks teabevahetuse direktiivist tulenevaid SPOC-mudeli, SIENA kasutamise ja tähtaegade lahendusi ega Prüm II määruse tehnilist ja menetluslikku tihedust. Samuti ei saavuta see täielikult nõukogu soovitus 2002/915 eeldatud operatiivset ulatust.

Sellest tuleneb töö üks keskne järeldus: Eesti kokkulepete probleem ei seisne niivõrd nende õigusvastasuses, vaid nende ebapiisavas ajakohasuses, detailsuses ja operatiivses tiheduses. Kuigi Eesti kokkulepped on EL õigusega kooskõlas, ei ole need operatiivselt piisavad, et toimida sisepiirikontrolli tõhusa alternatiivina. Eesti–Soome kokkulepe on oma olemuselt liiga üldine ja menetluslikult piiratud, mistõttu ei loo see kaasaegset operatiivset koostööraamistikku. Eesti–Läti kokkulepe on funktsionaalselt tugevam, kuid jääb võrreldes EL uuemate standardite ja teiste liikmesriikide praktikaga puudulikuks.

Seega vastus uurimisküsimusele on kahetasandiline. Eesti kokkulepped vastavad EL õiguse lubatavuse kriteeriumidele, kuid ei vasta täielikult vajalikkuse kriteeriumile, kuna nende operatiivne võimekus ei ole piisav, et käsitada neid täielikult sisepiirikontrolli tõhusa alternatiivina.

Magistritöö panus õigusteadusesse seisneb kaheosalise hindamismudeli (autonoomiakontroll ja efektiivsuskontroll) rakendamises kahepoolsete kokkulepete analüüsimisel. See võimaldab

eristada formaalset kooskõla EL õigusega ning tegelikku suutlikkust täita Schengeni süsteemi funktsiooni. Lisaks näitab töö, et kohtupraktikat ei saa käsitada üksnes sisepiirikontrolli piiritleva raamistikuna, vaid ka mõõdupuuna, mille alusel hinnata kahepoolsete kokkulepete sisulist piisavust. Selles seisneb töö peamine lisandväärtus õigusteaduslikus käsitluses.

Töö tulemuste põhjal tehakse järgmised peamised *de lege ferenda* ettepanekud. Esiteks tuleks Eesti–Soome ja Eesti–Läti kokkulepped ajakohastada nii, et need seotaks selgemalt EL uuemate instrumentidega, eelkõige teabevahetuse direktiivi, Prüm II määruse ja operatiivkoostöö soovitusetega. Teiseks tuleks tugevdada operatiivkoostöö mehhanisme, sealhulgas ühispatrullide, piiriülese jälgimise, tagaajamise ja riskianalüüsi regulatsiooni, sätestades selgemad juhtimis-, vastutus- ja järelevalvereeglid. Piiriülese tagaajamise puhul tuleks laiendada süütegude loetelu ning lubada piiri ületust nii vees kui õhus. Kolmandaks tuleks kasutusele võtta kihiline normatiivne mudel, kus raamlepingu kõrval oleksid detailsemad rakendusprotokollid või standardtöökorrad. Neljandaks tuleks kehtestada tugevam andmekaitse- ja järelevalveraamistik, mis hõlmaks logimist, auditit ja regulaarset hindamist. Viiendaks peaks kokkulepetes sisalduma selgesõnaline kaitseklausel, mis välistab nende kasutamise sisepiirikontrolli samaväärse toimega praktikate kujundamiseks.

Kokkuvõtvalt näitab töö, et Eesti kahepoolsed kokkulepped on EL õigusega üldjoontes kooskõlas, kuid need ei ole praegusel kujul piisavad, et täita täiel määral Schengeni süsteemi poolt eeldatud alternatiivsete meetmete funktsiooni. Nende edasiarendamine ei ole seega üksnes tehniline või poliitiline soovitus, vaid vajalik samm selleks, et vähendada survet sisepiirikontrolli taastamisele ning tugevdada sisepiirideta ala toimimist kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

BILATERAL CROSS-BORDER LAW ENFORCEMENT COOPERATION AGREEMENTS BETWEEN THE REPUBLIC OF ESTONIA AND ITS NEIGHBOURING STATES IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION LAW

Abstract

The functioning of the Schengen area is based on the principle of the absence of internal border controls and the free movement of persons. However, since 2015, several Member States have increasingly relied on the reintroduction of internal border controls in response to migration pressures, security threats, and public order concerns. European Union (EU) law treats such measures as exceptional and temporary, requiring Member States to consider less restrictive alternatives, particularly cross-border police cooperation.

Against this background, the present thesis examines the legal role and limits of bilateral law enforcement cooperation agreements between EU Member States within the harmonised Schengen framework. The central research problem lies in determining whether such agreements can function as effective alternatives to internal border controls without undermining the autonomy, uniformity, and effectiveness of EU law. The research specifically focuses on the bilateral agreements concluded by the Republic of Estonia with its neighbouring countries Finland and Latvia.

The aim of the thesis is twofold. First, it seeks to define the permissible and necessary scope of bilateral agreements under EU law, taking into account the Schengen Borders Code, the Schengen Implementing Convention, the Prüm framework, and the relevant case law of the Court of Justice of the European Union. Second, it evaluates whether Estonia's existing agreements meet these requirements both from a normative and operational perspective.

The research is based on a doctrinal legal method, complemented by a functional comparative analysis. EU primary and secondary law, as well as case law, are analysed in order to establish the legal criteria applicable to bilateral agreements. In addition, Estonia's agreements are compared with selected models from other Member States, including the Benelux countries, Nordic cooperation frameworks, and Baltic regional agreements, in order to assess their effectiveness in practice.

The findings of the thesis demonstrate that bilateral agreements are permissible under EU law, provided that they remain within the limits set by the principles of EU law autonomy and loyal cooperation. Such agreements must not establish parallel legal systems or dispute resolution mechanisms that could undermine the role of the Court of Justice. At the same time, they must contribute to the effective functioning of the Schengen area by strengthening police cooperation and reducing the need to reintroduce internal border controls.

The analysis of Estonia's bilateral agreements reveals a mixed outcome. On the one hand, the agreements comply with EU law requirements in a formal sense and do not pose risks to the autonomy of EU law or create mechanisms equivalent to internal border controls. On the other hand, their operational effectiveness is limited. The Estonia–Finland agreement represents an outdated model focused on mutual legal assistance, lacking modern operational tools. The Estonia–Latvia agreement provides a more advanced framework, including joint patrols and cross-border surveillance, but remains insufficiently aligned with recent EU developments in information exchange, risk-based cooperation, technical interoperability and in operational instruments.

Consequently, the thesis concludes that Estonia's bilateral agreements meet the criterion of legal permissibility but do not fully satisfy the requirement of practical effectiveness as alternatives to internal border controls. Their current structure does not provide a sufficiently robust operational framework to support the Schengen system in situations of increased cross-border security challenges.

The thesis contributes to legal scholarship by proposing a two-tier analytical framework for assessing bilateral agreements: an autonomy test, ensuring compliance with EU constitutional principles, and an effectiveness test, evaluating their practical capacity to function as alternatives to border controls. Based on this framework, the thesis formulates several *de lege ferenda* proposals. These include updating bilateral agreements to align with recent EU instruments, strengthening operational cooperation mechanisms, improving data exchange systems, and introducing clearer rules on responsibility, supervision, and accountability. In conclusion, the author finds that while Estonia's bilateral agreements are legally compatible with EU law, their modernization is necessary to ensure that they can effectively support the functioning of the Schengen area and reduce reliance on internal border controls.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Ceccorulli, M. Schengen bittersweet anniversary: EU integration and the persistence of internal border controls. *Journal of European Integration*, 2025.
2. Mitsilegas, V. EU criminal law after Lisbon: Rights, trust and the transformation of justice in Europe. Hart Publishing 2016.
3. Peers, S. EU Justice and Home Affairs Law (4th ed.). Oxford University Press 2016.
4. Peers, S. The Schengen Borders Code and the new rules on internal border controls: A critical assessment. *European Law Analysis Blog* 2023.
5. Salomon, S. & Rijpma, J. A. Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship. *German Law Journal*, 24(2) 2023.
6. Salomon, S. What Happens After the Court of Justice Has Given its Ruling? Promises and Pitfalls of Strategic Litigation Against Internal Border Controls in EU Law. *German Law Journal*, 25(6) 2024.
7. Van Eijken, H., Rijpma, J.J. Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. *Utrecht Law Review* 2021.
8. Weissensteiner, M. Cross-border police cooperation and secondary movements. *Utrecht Law Review* 2022.

Kasutatud õigusaktid ja välislepingud

9. Abipolitseiniku seadus. - RT I, 06.07.2023,9.
10. Agreement between the government of the Republic of Lithuania and the government of the Republic of Poland on cooperation in combating organised crime and other offences and on joint actions in border regions 2006 (autori valduses).
11. Agreement between the government of the Republic of Lithuania and the government of the Republic of Poland on cooperation in combating organised crime and other offences and on joint actions in border regions 2006 (autori valduses).
12. Agreement on Cooperation Between Police Authorities in The Nordic Countries 2024 (autori valduses).

13. Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline kuritegevuse vastase võitluse piiriülese kahepoolne kokkulepe. - RT II, 16.11.2006, 27, 72.
14. Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline leping koostöö kohta kuritegude tõkestamisel. - RT II, 12.10.1995, 29, 143.
15. Euroopa energiaharta lepingu ja protokollide ratifitseerimise seadus. - RT II 1998, 8, 18.
16. 02. juuni 2021. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule (Strateegia täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala suunas), COM(2021) 277 final.
17. 15. mai 2024. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule (ELi julgeolekuliidu strateegia rakendamise seitsmes eduaruanne), COM/2024/198 final.
18. Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline kriminaalasjades vastastikuse õigusabi konventsioon. - RT II 23.08.2004, 16, 69.
19. 07. juuni 2006. aasta Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid.- ELT C 202, lk 1–388.
20. 13. juuni 2002. aasta Euroopa Nõukogu raamotsus 2002/584/JSK, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta. ELTL L 190, 1–20.
21. 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, ELT L 119, lk 89–131.
22. 10. mai 2023. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/977, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2006/960/JSK. - ELT L 134, lk 1.
23. 9. märtsi 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). - ELT L 77, lk 1-52.
24. 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1717, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju. - ELT L.
25. 13. märts 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/982, milles käsitletakse politseikoostöö raames toimuvat automatiseeritud andmete otsingut ja vahetust ning millega muudetakse nõukogu otsuseid 2008/615/JSK ja 2008/616/JSK

- ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EL) 2018/1726, (EL) 2019/817 ja (EL) 2019/818 (Prüm II määrus).- ELT L, lk 1.
26. 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta. ELT, L 166 lk 1.
27. 12. mai 2017 Komisjoni soovitus (EL) 2017/820 proportsionaalsete politseikontrollide ja politseikoostöö kohta Schengeni alal. - ELT L 122, lk 79–83.
28. 23. november 2023 Komisjoni soovitus (EL) 2024/268, mis käsitleb liikmesriikidevahelist koostööd seoses tõsiste sisejulgeolekut ja avalikku korda ähvardavate ohtudega sisepiirikontrollita alas. - ELT L.
29. 16. aprill 2024. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele, COM(2024) 173 final. (2024a. aruanne Schengeni ala olukorra kohta).
30. 23. aprill 2025. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele (2025a. aruanne Schengeni ala olukorra kohta), COM(2025) 185 final.
31. Koninkrijk België, Groothertogdom Luxemburg, & Koninkrijk der Nederlanden. Verdrag inzake politiesamenwerking. Brussel 2018.
32. 22. september 2000. aasta konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985.aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel. ELT L 239, lk 19-62. (Schengeni konventsioon).
33. Kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsioon. - RT II 1997, 7, 36.
34. 23. juuni 2008. aasta Nõukogu Otsus 2008/615/JSK piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega (Prüm otsus). - ELT L 210, lk 1.
35. 09. juuni 2022. aasta Nõukogu soovitus (EL) 2022/915 õiguskaitsealase operatiivkoostöö kohta.- ELT L 158, lk 53–64.

Kasutatud kohtupraktika

36. EK 1/09, *Ühtse patendikohtusüsteemi loomise eelnõu – Euroopa ja ühenduse patendikohus – eelnõu kokkusobivus aluslepingutega*. ECLI:EU:C:2011:123, kohtu arvamus.

37. EK 2/13, *Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*, ECLI:EU:C:2014:2454, kohtu arvamus.
38. EKo C-278/12 PPU *A. Adil versus Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, ECLI:EU:C:2012:508.
39. EKo C-444/17 *Arib jt*, ECLI:EU:C:2019:220.
40. EKo liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17, C-719/17 *Commission v Poland (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)* ECLI:EU:C:2020:257.
41. EKo 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.
42. EKo C-128/22, *Nordic Info BV versus Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2023:951.
43. EKo 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*), ECLI:EU:C:1963:1.
44. EKo C-188/10, *Melki ja Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363.
45. EKo C-741/19, *Moldova Vabariik vs Komstroy LLC*, ECLI:EU:C:2021:655.
46. EKo C-368/20, *NW versus Landespolizeidirektion Steiermark*, ECLI:EU:C:2022:298.
47. EKo C 105/03 *Pupino*. ECLI: EU:C:2005:386.
48. EKo C-8/74, *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.
49. EKo C-109/20, *Republiken Polen versus PL Holdings Sàrl*, ECLI:EU:C:2021:875.
50. EKo C-120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42.
51. EKo C-284/16, *Slovakia Vabariik vs Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158.

Kasutatud muud allikad

52. Article 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union. European Parliamentary Research Service 2025. - https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775867/EPRS_BRI%282025%29775867_EN.pdf (02.03.2026).
53. Assessment of the effect given by the Member States to COUNCIL RECOMMENDATION (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation. SWD(2025) 36 final. - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5909-2025-INIT/en/pdf> (25.02.2019).

54. Benelux Police Treaty as best practice for the EU 2025. - <https://www.benelux.int/en/post/benelux-police-treaty-as-best-practice-for-the-eu/> (28.03.2026).
55. De Verdelhan, H., Art. 72 TFEU as Seen by the Court of Justice of the EU: Reminder, Exception, or Derogation? Europeanpapers.eu 2025. - <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/art-72-tfeu-seen-by-court-justice-eu-reminder-exception-derogation> (25.02.2026).
56. Eesti ELis – Eesti saamine Euroopa Liidu liikmeks. Euroopa Komisjoni Eesti esinduse ametlik veebileht. - https://estonia.representation.ec.europa.eu/tutvustus/estli-elis_et (08.03.2026).
57. Eesti ja Läti valitsuste ühisistung 27.08.2025. EV ametlik veebileht. - [Eesti ja Läti valitsuse 27. augusti ühisistungi päevakord | Eesti Vabariigi Valitsus](https://www.eesti.ee/valitsus/27-augusti-uhisistungi-paevakord) (21.04.2026).
58. Eleftheriadis, P. The primacy of EU law: Interpretive, not structural. - European Papers 2023. - https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2023_3_SS1_2_Pavlos_Eleftheriadis_00717.pdf (07.03.2026).
59. EPRIS. Euroopa Liidu õiguse alusel loodud infosüsteem, mis võimaldab liikmesriikide õiguskaitseasutustel teha automatiseeritud päringuid teiste riikide politseiregistrite indeksitesse, et tuvastada kiiresti andmete olemasolu ja toetada piiriülest kriminaalmenetlust. - <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/it-systems-security-justice/#police> (12.04.2026).
60. Euroopa Komisjoni vastus 23.07.2025 autori pöördumisele seoses taotlusega dokumentidega tutvumiseks nr 2025/3126 Ares(2025)5993692 (autori valduses).
61. Euroopa Liidu suuremahuliste IT-süsteemide amet. ELi suuremahuliste IT-süsteemide ülevaade: SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS ja ECRIS-TCN (eu-LISA), <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems> (09.03.2026).
62. Europol. Secure Information Exchange Network Application (SIENA) - <https://www.europol.europa.eu/how-we-work/services-support/siena> (07.03.2026).
63. Felbermayr, G., Gröschl, J., & Steinwachs, T. The trade effects of border controls: Evidence from the European Schengen Agreement. Ifo Working Paper No. 213. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich 2016.- <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2016-213-felbermayr-groeschl-steinwachs-trade-effects-of-border-controls.pdf> (01.03.2026).

64. Government Offices of Sweden. Swedish-Finnish declaration - One year of enhanced bilateral cooperation 2025. - <https://www.government.se/contentassets/2e9dd37960664bb58517cf15db7909b5/swe-dish-finnish-declaration---one-year-of-enhanced-bilateral-cooperation.pdf> (28.03.2026).
65. Kaskpeit, U. Arvamus: Lõunapiirilt kadus viimane toimiv piirivalveüksus. Lõuna Eesti Postimees 22.11.2016. <https://lounapostimees.postimees.ee/3918773/arvamus-lounapiirilt-kadus-viimane-toimiv-piirivalveuksus> (12.04.2026).
66. Peers, S. Restoring the Borderless Schengen Area: Mission Impossible? Sieps.se, 2024.- <https://sieps.se/en/publications/2024/restoring-the-borderless-schengen-area-mission-impossible/>, (28.09.2025).
67. Politsei- ja Piirivalveameti 15.01.2026 vastus autori pöördumisele nr 1.1-14/43-1 (autori valduses).
68. Pärli, M. Eesti kaotab Läti vastuseisust hoolimata kahe riigi kontaktpunkti. Eesti Ringhääling 06.02.2016. - <https://www.err.ee/559325/eesti-kaotab-lati-vastuseisust-hoolimata-kahe-riigi-kontaktpunkti> (12.04.2026).
69. Revision of the Schengen Borders Code. European Parliamentary Research Service 2024. - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS_BRI\(2022\)729390_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729390/EPRS_BRI(2022)729390_EN.pdf)
70. Sahibli, T. Master's thesis - The relationship of EU law and bilateral investment treaties: The possible enforcement implications of intra-EU ICSID awards in conflict with EU law - Umeå University 2015. - <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:903370/fulltext01.pdf> (07.03.2026).
71. Schengen governance. Migration and Home Affairs 2025. - https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance_en (09.03.2026).
72. Schengeni infosüsteem (SIS) on kõige laialdasemalt kasutatav ja suurim julgeoleku- ja piirihaldusteabe jagamise süsteem Euroopas. - https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-information-system_et (12.04.2026).
73. Siseministeeriumi 23.10.2025 e-kirjaga edastatud vastus autori pöördumisele (autori valduses).
74. Thym, D. & Bornemann, J. Schengen and free movement law during the first phase of the COVID-19 pandemic. European Papers 2021. - <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/schengen-free-movement-law-during-first-phase-covid19> (11.04.2026).

75. Thym, D. Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements. - European Police Centre 2024. - <https://www.epc.eu/publication/Reinvigorating-Schengen-amid-legal-changes-and-secondary-movements-5c75ec/> (25.02.2026).
76. Tóttös, Á. The Possibility of Using Article 72 TFEU as a Conflict-of-Law Rule. HYIEL 2021.- https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/HYIEL/HYIEL_2666-2701_2021_009_001_012 (02.03.2026).
77. Van der Woude, M. Revising intra-Schengen border control under the New Pact on Migration and Asylum. Oxford Law Blogs – Border Criminologies 2025. - <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2025/03/revising-intra-schengen-border-control-under-new-pact> (01.03.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, KARINE ARAKELJAN
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

EESTI VABARIIGI JA NAABERRIIKIDE KAHEPOOLSETE
ÕIGUSKAITSEKOOSTÖÖ KOKKULEPETE VASTAVUS EUROOPA LIIDU
ÕIGUSELE

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on CARRI GINTER
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Karine Arakeljan

27.04.2026