



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 22.12.2006
KOM(2006) 840 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

**isikute hõlbustatud transiidi toimise kohta Kaliningradi oblasti ja ülejäänud Venemaa
Föderatsiooni osade vahel**

I SISSEJUHATUS

Kaliningrad on eriline Venemaa osa, mis on geograafiliselt eraldatud ülejäänud riigist ja mida ümbritseb EL. Laienemise raames on piirkonnale hakatud pöörama üha suuremat tähelepanu. Ühenduse õiguse ülevõtmine uutes liikmesriikides on mõjutanud kolmandate riikide suhtes kohaldatavaid viisanõudeid ja piirikontrolli. Kuigi ühenduse õiguse ülevõtmise tagajärjed on Kaliningradi jaoks samad, mis mis tahes muu Venemaa osa või muu kolmanda naaberriigi puhul, selgus, et kõnealuses piirkonnas võib mõju elanikkonnale olla suurem kui muudes Venemaa osades, tingituna Kaliningradi geograafilisest asukohast.

Mõjutamata ühinemisläbirääkimisi Poola ja Leeduga, soovitati komisjoni 17. jaanuari 2001. aasta teatises nõukogule,¹ et "praktilii meetmeid, mis tagavad nõuetekohase ja tõhusa piirikontrolli, hõlbustades inimeste ja kaupade liikumist üle tulevase välispiiri."

Soovitati kaaluda võimalust kasutada ära lubatud erikorda, lähtudes olemasolevatest näidetest, sealhulgas kandidaatriikides. Lisaks tuleks uurida ka "nii passide (Venemaa kohustus) kui ka viisade maksumust (praeguste ja tulevaste ELi liikmesriikide kohustus) ühenduse poliitika raames laiemalt. Nii uued kui ka praegused liikmesriigid võiksid kaaluda konsulaatide avamist (või ruumide jagamist kulude vähendamise eesmärgil) Kaliningradis, et hõlbustada viisade väljastamist ja tõhusat rändevoogude haldamist".

Lisaks kutsuti 3. oktoobri 2001. aasta ELi – Venemaa tippkohtumise raames tehtud ühisdeklaratsioonis üles uurima Kaliningradi erilist olukorda laiendamise kontekstis.

Pärast Moskvas toimunud ELi – Venemaa tippkohtumise Kaliningradi teemalist arutelu kutsus 21. ja 22. juunil Sevilleas kohtunud Euroopa Ülemkogu komisjoni üles "esitama Brüsseli kohtumise ajaks täiendava uurimuse selle kohta, kuidas oleks võimalik lahendada tõhusalt ja pindlikult isikute ja kaupade sisenemine nii Kaliningradi oblastisse ja sealt väljumine vastavalt ühenduse õigusele ja kokkulepetele asjaomaste kandidaatriikidega. Komisjoni 18. septembri 2002. aasta teatises nõukogule, milles käsitletakse Kaliningradi transiiti,² pakutakse välja mitmeid hõlbustatud transiidi võimalusi. Siiski oli üheks lahenduse leidmise eeltingimuseks asjaolu, et Leedu täielikku osalemist Schengeni *acquis'* ei tohi ohtu seada. Loodud on ka transiiti hõlbustavate dokumentide/raudteetransiiti hõlbustavate dokumentide (FTD/FRTD) süsteem.

11. novembril 2002 Brüsselis toimunud ELi ja Venemaa tippkohtumisel tehtud transiiti käsitlevas ühisavalduses "võttis Venemaa Föderatsioon teadmiseks Euroopa Liidu kavatsuse vaadata läbi FTD süsteemi toimimine hiljemalt 2005. aastal". Ka nõukogu määruse (EÜ) nr 693/2003 artiklis 13 on osutatud nõukogu ja Euroopa Parlamendi aruandele süsteemi toimimise kohta: "Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande transiiti hõlbustava süsteemi kohta hiljemalt kolm aastat pärast esimese artikli 12 lõikes 1 sätestatud otsuse jõustumist". Leedu teavitas nõukogu ja komisjoni oma otsusest kohaldada FTD/FRTD süsteemi alates 1. juulist 2003. Komisjon peab seega esitama oma aruande 1. juuliks 2006.

Käesolev aruanne põhineb Venemaa Föderatsiooni ja Leedu vastustel küsimustikule, mille koostasid komisjoni talitused, kes kontrollisid ka kohapeal FTD/FRTD süsteemi ajavahemikus 22. – 24. märts 2006.

¹ KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE "EL ja Kaliningrad" KOM (2001) 26 lõplik.

² KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE "Kaliningrad: transiit" KOM(2002) 510 lõplik.

II FTD/FRTD SÜSTEEM VASTAVALT MÄÄRUSELE JA KAHEPOOLSELE KOKKULEPPELE LEEDU JA VENEMAA FÖDERATSIOONI VAHEL

Pärast novembris 2002 Moskvast toimunud ELi – Venemaa tippkohtumise Kaliningradi teemalist arutelu³ võttis nõukogu 14. aprillil 2003 Kaliningradi transiiti käsitleva komisjoni teatise (KOM(2002) 510 lõplik) põhjal vastu järgmised kaks määrust:

- Nõukogu määrus (EÜ) nr 693/2003, millega kehtestatakse transiiti hõlbustav eridokument (FTD), raudteetransiiti hõlbustav dokument (FRTD) ning muudetakse ühiseid konsulaarjuhiseid ja üldkäsiraamatut, ning
- Nõukogu määrus (EÜ) nr 694/2003 transiiti hõlbustavate dokumentide (FTD) ja raudteetransiiti hõlbustavate dokumentide (FRTD) ühtse vormi kohta.

Mõlemad määrused on koostatud ainult Kaliningradi ja Leedu jaoks, kuid samas ka võimalikeks eritransiidi juhtumisteks, mis on seotud liikmesriikidega. Liikmesriigid saavad sellistel juhtudel valida määruse (EÜ) 693/2003 kohaldamise.

Põhipunktid:

a) Kuidas FTD/FRTD süsteem toimib?

Määrusega (EÜ) nr 693/2003 nähakse ette aluspõhimõtted *FTD/FRTD* süsteemi toimimiseks. Praktilised üksikasjad on määratletud 20. juuni 2003. aasta Venemaa Föderatsiooni ja Leedu vahelises kahepoolses kokkuleppes *FRTD*-de väljastamise menetluse kohta ja määruhes N361, mis käsitleb meetmeid nende kohustuste täitmiseks, mis Venemaa Föderatsioon on Kaliningradi oblasti ja ülejäänud Venemaa Föderatsiooni territooriumi vahelist transiiti käsitleva ELi ja Venemaa Föderatsiooni ühisavalduse kohaselt endale võtnud.

FTD väljastatakse Venemaa kodanikele, kes reisivad sageli maismaad pidi Kaliningradi piirkonnast sisemaale ja vastupidi. Selline vorm võimaldab mitmekordset transiiti ja võib kehtida kuni mitu aastat. Taotlemisprotseduur konsulaarosakonnas on sarnane (peaaegu identne) viisa väljastamise protseduuriga. *FTD* kinnitatakse Venemaa kodaniku passi. *FTD* hinnaks on määratud 5 eurot.

FRTD on loodud raudteereisijatele ja kehtib ainult ühekordseks edasi-tagasi transiidiks, kui tegu on otsese transiidiga Kaliningradi ja muude Venemaa osade vahel. Väljastamisprotseduur on lihtsustatud ja *FRTD* antakse tasuta.

Need Venemaa kodanikud, kes soovivad ühekordselt sõita rongiga edasi-tagasi läbi Leedu Vabariigi territooriumi, saavad endale soetada transiiti hõlbustava dokumendi (*FRTD*) esitades selleks pileti ostmise ajal oma isikuandmed. Kõnealused andmed saadetakse elektroonilises vormis Leedu ametiasutustele, kes vastavad 24 tunni jooksul. Venemaa ametiasutused ei väljasta pileteid neile Venemaa kodanikele, kelle transiidi kohta läbi Leedu territooriumi on Leedul vastuväiteid. Leedu konsulaarasutused väljastavad seejärel *FRTD* reisijale enne Leedu piiri või piiril pärast seda, kui Leedu Vabariik on kontrollinud, kas reisija esitatud reisidokumendid olid nõuetekohased.

³ Euroopa Liidu ja Venemaa Föderatsiooni 11. novembri 2002. aasta ühisavaldus transiidi kohta Kaliningradi piirkonna ja ülejäänud Venemaa Föderatsiooni osade vahel.

Kooskõlas määrusega (EÜ) 693/2003 peab välispassiga Venemaa kodanikule, kes soovib reisida rongiga, kinnitama *FRTD* tema passi. Venemaa sisepassi omanikule tuleb aga *FRTD* kinnitada eraldi lehele, nagu on määratletud määruses (EÜ) 333/2002. Alates 1. jaanuarist 2005 peab Venemaa kodanikel olema rahvusvaheline pass, millesse saab kinnitada *FRTD* kleebise. *FRTD* omanikud ei saa Leedus rongist maha minna ja iga transiidi kestus on ajaliselt piiratud 6 tunniga.

b) FTD/FRTD süsteemi rahaline toetus⁴

Võttes arvesse poliitilisi prioriteete, mis on seotud Leedu Vabariigi ühinemisega Euroopa Liiduga 2004. aastal, on Euroopa Ülemkogu nõustunud, et Leedut on vaja toetada transiiti käsitleva lahenduse rakendamisel selleks, et võimaldada hõlbustatud viisarežiimi ülejäänud Venemaa territooriumi ja Kaliningradi piirkonna vahel. Seega sätestati ühinemislepingu protokollis nr 5 "Kaliningrad", et Leedu saab rahalist toetust *FTD/FRTD* süsteemi rakendamisest tulenevate lisakulude katmiseks.

EL on loonud kaks Kaliningradi abiprogrammi, et aidata Leedul *FTD/FRTD* süsteemi rakendada:

- Esimene programm rakendati PHARE programmi raames, mille kaudu anti 12 miljonit eurot ajavahemikuks detsember 2003 – aprill 2006.
- Teise programmi raames anti 40 miljonit eurot ajavahemikuks mai 2004 – detsember 2006, et katta saamata jäänud tulu (viisa) lõivudest ja lisakulud investeeringutele, koolitusele ja tegevuskuludele (näiteks töötasu).
- Võttes arvesse uut finantsperspektiivi aastateks 2007-2013, esitas komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse eelnõu (millega asutatakse välispiiride fond aastateks 2007–2013 üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“ raames) artiklis 6 erimeetme ("Kaliningradi transiidisüsteem"). Artikli 15 lõikes 9 on esitatud ajavahemikuks 2007-2013 abi ülemmääraks 108 miljonit eurot, et katta transiidiviisade arvelt saamata jäänud tulu ja *FTD/FRTD* süsteemi rakendamisega seotud lisakulud. Otsuse lõpliku summa kohta teevad siiski nõukogu ja parlament.

III FTD/FRTD SÜSTEEMI RAKENDAMINE

FTD/FRTD süsteemi rakendamisega alustati (riiklikul tasandil) 1. juulil 2003 ja ühenduse tasandil 1. mail 2004.

a) Statistika

Kõige kasutatavamaks transpordivahendiks Kaliningradist ülejäänud Venemaa osadesse ja tagasi on rong (70%), seejärel sõiduauto (20%) ja lennuk (10%). Võttes arvesse kõiki kasutatavaid transpordivahendeid, reisib aastas Kaliningradi/Kaliningradist keskmiselt 1,5 miljonit inimest. See on suur arv, kui võtta arvesse asjaolu, et oblasti rahvaarv on umbes 1 miljon. Reisijate arv kasvab suvehooajal ja väheneb veebruarist märtsini. Vastavalt Leedu ametiasutuste vastusele on reisijate arv toodud järgmises tabelis.

⁴ Kõnealune punkt on esitatud ainult teabe eesmärgil, kuna see ei ole hindamise aluseks.

	2003 (1.7.-31.12.)	2004	2005
Reisijate arv; 1 078 459 neist kasutab FRTD'd	293 719	613 101	412 711
Väljastatud FTD'de arv	1 836	3 095	3 149

FTD'd kasutavad peamiselt ülejäänud Venemaa territooriumil elavad Venemaa kodanikud. Enamik Kaliningradi Venemaa kodanikest reisib *FRTD*ga. Nendele Venemaa kodanike jaoks on siiski mugavam saada Leedu viisa, millega nad saavad lisaks läbisõidule ka õiguse külastada Leedut. Kõnealuste viisade ja *FTD* saamise menetlused on väga sarnased, ent *FTD* tasu on 5 eurot samal ajal kui Leedu viisa Kaliningradi elanikele on tasuta. See seletab asjaolu, miks Kaliningradi elanikele väljastatud Leedu viisade arv on kaks-kolm korda suurem kui väljastatud *FTD*de arv. Teisalt aitab 2005. aasta aprillis kehtestatud nõue, et Leedu viisa saamiseks on vajalik kohustuslik tervisekindlustus (mida ei nõuta *FTD* saamiseks), tõsta nõudlust *FTD* järele.

b) FTD/FRTD süsteem praktikas

Nagu eespool juba mainitud, alustati *FTD/FRTD* süsteemi rakendamisega (riiklikul tasandil) 1. juulil 2003 ja ühenduse tasandil 1. mail 2004.

Juba esimese ja teise visiidi ajal (juunis 2004 ja märtsis 2006) Kaliningradi rahastu raames täheldati, et süsteem toimib ladusalt ja suuremaid probleeme ei ole ette tulnud. Märgiti, et *FRTD* ei ole kinnitatud Venemaa passi, vaid see on alati eraldi lehel. Selline vorm võimaldab *FRTD* pärast minema visata ja seda mitmeid kordi taotleda ilma, et pass saaks täis. Selle miinuseks on siiski asjaolu, et sagedast reisimist, mille puhul *FTD* on asjakohasem, on raskem kindlaks teha. Seda võib aga tihti ette tulla, kuna *FRTD*d on kergem saada (jaamas) ja see on tasuta, samal ajal kui *FTD* on mitmekordsete reise jaoks ja seda peab taotlema konsulaarosakonnas 5 eurose tasu eest. See seletab ka asjaolu, miks on väljastatud *FTD*de arv nii väike.

Leedu ametiasutused väitsid, et *FRTD*d on liikuvras rongis raske passi kinnitada. Seega valmistavad nad lehed ette ja jagavad need rongis laiali alles sel ajal, kui kontrollitakse reisijate nimekirja ja passe.

Teine põhjalikum visiit tehti ajavahemikus 22.-24. märts 2006. Missiooni eesmärgiks oli hinnata süsteemi toimimist kohapeal koostöös Leedu ja Venemaa ametiasutustega.

Ettevalmistava sammuna oli komisjon Leedu ja Venemaa ametiasutustele saatnud küsimustiku transiidisüsteemi rakendamise erinevate aspektide kohta. Saadud vastused olid *FTD/FRTD* süsteemi suhtes väga positiivsed. Vastused peegeldasid eelnevaid tähelepanekuid transiidisüsteemi ladusa toimimise ja selle kohta, et suuremaid muutusi ei ole vaja teha. Esitati ka statistikat.

IV ÜLDMÄRKUSED:

Juba juunis 2004 külastasid komisjoni eksperdid Leedut ja neid teavitati rongides kasutatavatest menetlustest. Süsteem näib toimivat ladusalt ja selle raames on rongis toimunud vaid üks vahejuhtum, mis ei olnud otseselt seotud *FRTD* süsteemiga.

Mõlema visiidi ajal kinnitasid Leedu ja Venemaa osapooled hõlbustatud transiidisüsteemi ladusat toimimist ja väljendasid heakskiitu jõupingutuste üle, mida nende ametiasutused on teinud selle rakendamisel. Suuremaid probleeme ega viivitusi *FRTD* ja *FTD* väljastamise osas ei täheldatud. Venemaa märkis, et nii i) transiidi hõlbustatud süsteem kui ka ii) vastastikust transiiti käsitleva 30. detsembri 2002. aasta Leedu–Venemaa kokkuleppega ette nähtud viisarežiim peaksid jätkuma pärast Leedu ühinemist sisepiirideta Schengeni vaba liikumise piirkonnaga. Nii Leedu kui ka Venemaa asjaomased talitused teevad transiidisüsteemi rakendamisel sujuvat koostööd ja täidavad võetud kohustusi.

Venemaa märkis siiski, et alates hõlbustatud transiidi süsteemi jõustumisest on täheldatud reisijate arvu vähenemist 30% võrra, mis toob riiklikule raudteeettevõttele kahju 122 miljoni rubla ulatuses. Leedu ega Venemaa ametiasutused ei ole kumbki nimetatud rongireisijate arvu vähenemise põhjusi täpselt välja selgitanud. See võib olla seotud lennukireisijate arvu tõusuga (õhutransiiti subsideeritakse). Lisaks võib alates 1. jaanuarist 2005 kehtestatud nõue välispassi omamise kohta põhjustada märkimisväärset reisijate arvu vähenemist, kuna Kaliningradis paikneval sõjalisel personalil ei ole õigust sellistele passidele ja nad peavad seetõttu reisima lennukiga. Kõnealust olukorda võib muuta ainult Venemaa, kuna see on riiklik küsimus.

V HINDAMINE

Transiidisüsteem on Schengeni *acquis'* lahutamatu osa ja seega täielikult Schengeniga kokkusobiv. Põhimõtteliselt ei ole suurt vajadust *FTD/FRTD* süsteemi muutmiseks.

Mõned küsimused vajasisid siiski selgitamist:

- Tundub, et on arusaamatusi seoses sellega, et Schengeni viisade saamisele on kehtestatud tasu, aga mitte *FRTD/FTD* dokumentidele, kuna viimaseid ei saa käsitleda viisana.
- Selgitati välja, et määrusega ei nõuta isiklikku kohalolekut raudteejaamas, seega näiteks laste rühm ei pea tulema raudteejaama, kui nende passe näidatakse pileti ostmise ajal.

Märgiti ja arutati mõlema osapoolega ka teisi teemasid:

- võimalikku foto lisamist julgeoleku kaalutlustel *FRTD/FTD* dokumentidesse, et viia need kooskõlla muude ühtlustatud vormidega (viisa, elamisload): Venemaal ei ole võimalik *FRTD* dokumentidesse fotot lisada, kuna selleks peaks kohandama tervet arvutisüsteemi "Express", mis oleks saavutatavat julgeoleku taset arvesse võttes täiesti ebaproportsionaalne. Siiani ei ole avastatud ühtegi võltsitud *FRTD* dokumenti. Kõnealuses aruandes käsitletava kolmeaastase ajavahemiku jooksul püüdis ainult üks reisija Leedus rongilt lahkuda. Seega ei nõua komisjon fotode lisamist *FRTD* dokumenti, kuna see osutuks ebaproportsionaalseks. *FTD* puhul oleks see võimalik, kuna kõnealune dokument väljastatakse konuslaarosakonnas, kus on sellekohane varustus.

- FRTD isikuandmete vormi täitmine rongis ainult nende reisijate puhul, kes tehnilistel põhjustel ei kajastu reisijate nimekirjas. Pileti ostmise ajal pakub "Express" süsteem Leedu ametiasutustele isikuandmete edastamiseks ainult 64 tähemärgi sisestamise võimalust. Seega on loodud uus vorm selleks, et anda Leedule erijuhul rohkem andmeid üksikasjalikumaks uuringuks. Kõnealust vormi ei oleks mõistlik kaotada, kuna see sisaldab ka allkirjalist kinnitust selle kohta, et reisija on teadmiseks võtnud kõik transiidiga seotud tingimused.
- *FRTD* väljastamismenetluse kestuse lühendamise võimalikkus: Leedult vastuse saamise lühendamine 24-lt tunnilt 10-le või 15-le; Leedu ametiasutused on rõhutanud, et see ei ole üldiselt võimalik. Sellele vaatamata saadetakse vastused nii kiiresti kui võimalik, seega ei ole 24 tundi tavapärane vastuse saamise aeg, vaid maksimaalne vastamise aeg nagu on määratletud määrusega;
- Nagu võis näha Leedu konsulaarosakonnas ja rongis, kinnitatakse *FRTD* eraldi lehele (vastavalt määrusele (EÜ) 333/2002). *FRTD* trükitakse konsulaarosakonnas vastavalt Venemaa "Express" süsteemi kaudu edastatud andmetele ja kinnitatakse eraldi lehele, kuna Leedu leiab, et liikuv rongis on *FRTD* kinnitamine Venemaa kodanike passi liiga keeruline. Samuti saaks pass kiiresti *FRTD* kleekest täis, kuna seda ei kasuta mitte ainult ühekordselt edasi-tagasi reisivad isikud, vaid ka Venemaa kodanikud, kes reisivad sageli rongiga Kaliningradi ja muu Venemaa territooriumi vahel. Komisjoni arvates peaks siiski sagedase reisimise korral kasutama *FTD* ja ei tohiks ära kasutada asjaolu, et *FRTD* on tasuta. Määruse (EÜ) 693/2003 kohane *FRTD* kinnitamine passi võimaldaks seega paremini kindlaks teha, kas isik on sage reisija.

Mõned parandamist vajavad punktid, mis ei kuulu määruse (EÜ) 693/2003 kohaldamisalasse:

- Piirikontrolli formaalsuste täitmiseks kuluva aja lühendamine ja sel eesmärgil rongipeatuste kestuse vähendamine Venemaa-Leedu ja Leedu-Valgevene piiripunktides, või vähemalt ühes nendest: (praegu toimub neli piirikontrolli, kaks kummalgi pool piiri, mis kestavad 50 minutit Venemaa ja 40 minutit Leedu poolel ehk 22 tunnise reisi kohta Kaliningradist Moskvasse kokku umbes 2 tundi ja 45 minutit). Kõnealust aega saaks märkimisväärselt vähendada, tehes piirikontrolli reisi vältel ja enne rongipeatuseid piiripunktides. Alternatiiviks oleks ka see, kui mõlema asjaomase riigi piirivalveteenistused teostaksid piirikontrolli ühes peatuses igal piiril. See küsimus jääb siiski lahendada Leedu, Venemaa ja Valgevene ametiasutuste vahel kahepoolisel tasandil.

VI JÄRELDUSED

Komisjonil on hea meel selle üle, et hõlbustatud transiidisüsteem, mille jõustumisest on möödas kolm aastat, toimib latusalt ja et mõlemad partnerid on rahul selle rakendamisega. Nagu visiitidel täheldati, võiks veel lahendada väiksemaid probleeme, kuid enamik neist on seotud kahepoolsete kokkulepetega Leedu ja Venemaa vahel. *FTD/FRTD* süsteem näib täitvat ka Schengeni *acquis'* nõudeid, kuna kõnealuse süsteemi puhul ei ole täheldatud ebaseaduslikku sisserännet.

Seega ei näe komisjon vajadust süsteemi muutmiseks. Pikemas perspektiivis sõltub hõlbustatud transiidisüsteem viisapoliitika edasise korraldusest ELi ja Venemaa vahel.

Komisjon toetab transiidisüsteemi jätkuvalt välispiiride fondist.

Kahte küsimust tuleks uurida täiendavalt. Need ei mõjuta siiski FTD/FRTD süsteemi tõhusust Kaliningradi transiidi lahendusena.

- (1) *FRTD* kinnitatakse eraldi lehele ja mitte reisiva isiku passi nagu on nõutud määrusega (EÜ) 693/2003. Seetõttu ei saa kindlaks teha, kas *FRTD*d kasutatakse ühekordseks edasi-tagasi reisiks või sagedaseks reisimiseks. Määruse nõuetekohane kohaldamine suurendaks nõudlust *FTD*de järele, kuna neid saab mitmekordseteks reisideks 5 eurose tasu eest (sage reisija).
- (2) Piirikontrolli formaalsuste lühendamist võib arutada edaspidi kahepoolset, kui Leedu, Venemaa ja Valgevene ametiasutused on sellest huvitatud. Seda saaks teha ilma, et oleks vaja taas alustada arutelu transiidisüsteemi üle või teha määrusesse muudatusi. Näib olevat kaks võimalust: i) kahe peatuse asemel (üks kummalgi pool piiri) üks iga piiri kohta. Mõlema riigi piirivalveteenistused teostaksid kontrolli samaaegselt või ii) jõutakse kokkuleppele, mille kohaselt mõlemad pooled teostaksid kontrolli rongi liikumise ajal.