



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 9.12.2011
KOM(2011) 857 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Välispiirifondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide ning saavutatud
tulemuste kohta ajavahemikul 2007–2009 (nõukogu 23. mai 2007. aasta otsuse
574/2007/EÜ artikli 52 lõike 3 punkti b kohane aruanne)**

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Välispiirifondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide ning saavutatud tulemuste kohta ajavahemikul 2007–2009 (nõukogu 23. mai 2007. aasta otsuse 574/2007/EÜ artikli 52 lõike 3 punkti b kohane aruanne)

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit kehtestas aastateks 2007–2013 üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine”, millele on praegu kavandatud eraldada kokku 4 032,23 miljonit eurot. Üldprogramm koosneb neljast fondist ning selle eesmärk on liidu välispiiride integreeritud haldamise kasutuselevõttust ning ühise varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamisest tuleneva finantskoormusega seotud kohustuste õiglase jagamine liikmesriikide vahel¹.

Üks neljast fondist on Välispiirifond,² mis on loodud aastateks 2007–2013 ja mille rahastamispalett on kokku 1 820 miljonit eurot. Seda summat täiendab fondis alates 2010. aastast osalevate Schengeniga ühinenud riikide Norra, Islandi, Šveitsi ja Liechtensteini toetus.

Tabel 1: Välispiirifondi vahendid ELi eelarvest, 2007–2013

Eelarve (tuhandetes eurodes)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Kokku
ELi eelarve	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Ühinenud riikide toetus	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Kokku	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

* See summa hõlmab 2009. ja 2010. aasta toetust.

** 2013. aasta andmed on hinnangulised.

Fondi loomise alusakti kohaselt peab komisjon esitama vahearuande saavutatud tulemuste kohta ning fondi rakendamise kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide kohta³.

Aruandes tutvustatakse 2007.–2009. aasta programmide tulemusi, mis on liikmesriikide aruannete põhjal⁴ koostatud 2010. aasta teisel poolel ning mida on täiendatud komisjonile 2011. aasta esimeses kvartalis kättesaadava teabega. Kuni programmide rakendamise lõpparuannete heakskiitmiseni on tegemist esialgsete tulemustega⁵.

¹ KOM(2005) 123 (lõplik).

² Otsus nr 574/2007/EÜ, ELT L144, 6.6.2007, lk 22.

³ Otsuse nr 574/2007/EÜ artikli 52 lõike 3 punkt b.

⁴ Kokkuvõtte ja riikide aruanded on kättesaadavad aadressil http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm.

⁵ Alusakti artikkel 51.

Aruannet kasutati lähtematerjalina ka tulevaste rahastamisvahendite arutamise protsessis.

2. FONDI EESMÄRK JA TEGEVUS

Fondi üldeesmärk on aidata Schengeni riikidel täita üht peamist Schengeni *acquis*'st tulenevat kohustust, nimelt tagada tõhus, kõrgetasemeline ja ühetaoline kontroll välispiiril. Peale selle aitab fond kaasa ühtse viisapoliitika väljatöötamisele, võideldes ühelt poolt ebaseadusliku sisserände vastu ning hõlbustades teiselt poolt seaduslikku reisimist liikmesriikidesse. Kuna kõikide Schengenis osalevate liikmesriikide suhtes kehtib isikute vaba liikumise põhimõte, on iga Schengeni liikmesriik huvitatud, et teised riigid tagaksid oma vastutusalasse kuuluval välispiiril tõhusa kontrolli. Sellest tulenevalt peab isikute vaba liikumisega ELi piires tingimata kaasnema kõrgetasemeline kontroll välispiiril.

Välispiirifond hakkas tegutsema Euroopa Liidu 2004. aasta laienemisele järgnenud uues geopoliitilises olukorras ning kooskõlas otsusega kaotada kontroll sisepiiridel ja laiendada Schengeni ala detsembris 2007 üheksa liikmesriigi võrra, millega muudeti välispiiri asukohta, kaotades teatava osa varasemast välisest maismaapiirist (peamiselt Saksamaal ja Austrias) ja kehtestades uue tegeliku välispiiri, mida tuleb valvata muude Schengeni riikide huvides.

Välispiirifondi abil lahendatakse sellisest uuest olukorrast tulenevaid probleeme ning kehtestatakse solidaarsuse põhimõttest lähtudes mehhanism piirihaldusega seotud kohustuste jagamiseks kõikide osalevate liikmesriikide vahel.

Vastavalt sellele toetab fond järgmiste oluliste ELi poliitikaeesmärkide saavutamist piirihalduse ja viisaküsimuste valdkonnas:

- välispiiri tõhusa, kõrgetasemelise ja ühtse kontrolli saavutamine **integreeritud piirihaldussüsteemi** tugevdamise kaudu;
- **tõhusaks piirikontrolliks, rändekontrolliks ja viisamenetlusteks** vajalike **laiaulatuslike IT-süsteemide**, nimelt teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) ja viisainfosüsteemi (VIS), sealhulgas nende biomeetriliste tahkude väljatöötamise, ettevalmistamise, rakendamise, haldamise ja kooskõlastamise toetamine;
- **ühise viisapoliitika** edasiarendamine, et lihtsustada seaduslikku reisimist, võidelda ebaseadusliku sisserände ja viisapettuste vastu ning parandada kohalike konsulaaresinduste koostööd.

Aastatel 2007–2009 osales fondis 23 liikmesriiki. Fondis ei osale Ühendkuningriik ega Iirimaa. Taani otsustas kooskõlas teda käsitleva protokolliga fondis osaleda. Ajavahemikul 2007–2009 said Bulgaaria ja Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise akti alusel toetust II Schengeni rahastust (Schengeni osa rahavootoetuses ja Schengeni rahastu), millega valmistati ette nende riikide liitumist sisepiirideta alaga. Nimetatud rahastust rahastatavate kulude laad kattus suures osas fondi raames abikõlblike kuludega. Seega alustasid Bulgaaria ja Rumeenia fondis osalemist alles pärast rahastu ammendumist ehk aastast 2010. Ka kolm ühinenud riiki – Norra, Island ja Šveits – osalevad fondis üksnes alates 2010. aastast.

Fondi rakendavad peamiselt liikmesriigid,⁶ järgides **ühise haldamise meetodit**. ELi strateegiliste suuniste ja komisjoniga peetava dialoogi põhjal töötasid kõik toetust saavad riigid välja mitmeaastase programmitöö strateegia seoses neile fondist eraldatud vahendite kasutamiseks. Strateegia näol on tegemist aastaprogrammide kaudu rakendatavate meetmete raamistikuga. Aastaprogrammides on kehtestatud meetmed, mida liikmesriigid peavad rakendama, ning määratletud nende eesmärk ja kohaldamisala, oodatavad tulemused ja rahastamispakett. Aastaprogrammid peavad olema kooskõlas mitmeaastases programmis kehtestatud strateegiaga.

Liikmesriikide rakendatavaid meetmeid kaasaostatakse fondist ELi suunistes⁷ sätestatud viie prioriteedi raames: 1) integreeritud piirihaldussüsteemi edasine järkjärguline juurutamine (infrastruktuur ja töövahendid, piirikontroll); 2) Euroopa välispiiride seiresüsteemi riiklikud komponendid ja alaline Euroopa patrullivõrgustik lõunapoolsel merepiiril; 3) viisade väljastamine ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemine (konsulaaresindused ja konsulaarkoostöö); 4) ELi õigusaktide rakendamiseks vajalikud IT-süsteemid (SIS, VIS) ja 5) välispiiri ja viisaküsimusi käsitleva ELi õigustiku tõhus ja tulemuslik kohaldamine (Schengeni piirieskirjad, viisaeeskiri, koolitus, riskianalüüs, põhikoolituse õppekava).

Fondi toetuseks liikmesriikide projektidele on kehtestatud 50 % meetme kogukuludest ning 75 % Ühtekuuluvusfondist vahendeid saavate liikmesriikide ja strateegilistes suunistes nimetatud konkreetseid prioriteete kajastavate meetmete puhul.

Leedu programmide raames toetatakse Kaliningradi oblastist ELi territooriumile ja sealt välja reisivate Venemaa Föderatsiooni kodanike **transiidi erikorda**. Transiidi erikorraga antakse toetust transiiditasudest saamata jäänud tulu ja asjaomase kava rakendamisest tuleneva lisakulu hüvitamiseks vastavalt ELiga ühinemise akti protokollidele ja alusaktis sisalduvatele konkreetsetele prioriteetidele. Ajavahemikul 2007–2010 oli igal aastal kasutada 15 miljonit eurot. Ajavahemikul 2011–2013 on igal aastal kasutada 16 miljonit eurot. Fondiga jätkatakse Kaliningradi transiidi eriprogrammi (2004–2006), millest toetati Leedut kava rakendamisel 40 miljoni euroga.

Riiklike programmide kõrval võib eraldada kuni 6 % fondi kasutatavatest vahenditest **ühenduse meetmeteks**, millest sisuliselt toetatakse viisapoliitikat ja eriolukordade lahendamist välispiiril. Neid projekte viiakse ellu otsese haldamise meetodil ja fondi toetus võib moodustada kuni 90 % meetme abikõlblikest kogukuludest.

Peale selle võib igal aastal kasutada kuni 10 miljonit eurot **erimeetmeteks**, millega kõrvaldatakse strateegilise tähtsusega piiripunktide puudusi. Fondi toetus ei tohi ületada 80 % meetme abikõlblikest kogukuludest. Meetmete eesmärk on täiendada riikide tegevust aastaprogrammide raames. Kui programmid võimaldavad strateegilisemaid sekkumisi, siis erimeetmed on suunatud Frontexi riskianalüüsi põhjal kindlakstehtud vajaduste täitmiseks konkreetsetes piiriosades. ELi rahalise abi andmine piirdub maksimaalselt kuue kuuga.

⁶ Fondi puhul kasutatuna hõlmab see väljend edaspidi nii liikmesriike kui ka ühinenud riike.

⁷ ETL L 233, 5.9.2007, lk 3.

3. EUROOPA LIIDU VAHENDID AASTATEL 2007–2009

3.1. Liikmesriikide kasutusse antud ELi vahendid ja riikide omapoolsed vahendid

Iga liikmesriigi aastaprogrammi rahastamispakett tervikuna määratakse kindlaks konkreetsete objektiivsete kriteeriumite põhjal, mis vastavad liikmesriigi olukorrale seoses asjaomases poliitikavaldkonnas liidu nimel või selle üldiseks hüvanguks võetud kohustustega. Kriteeriumite kohaldamisel kasutatakse iga liikmesriigi tehtavaid jõupingutusi kajastavaid kvantitatiivseid andmeid, nagu kaitstava välispiiriosa suurus ja seda ületavate isikute arv, konsulaaresinduste arv ning viisahalduseks vajalik töökoormus⁸.

Fondil kasutuses on igal aastal üha enam vahendeid (vt tabel 1). Aruandlusperioodil oli nii ühiselt kui ka otseselt hallatavateks meetmeteks kasutada peaaegu 30 % fondi kogu rahastamispaketist ehk 525 miljonit eurot.

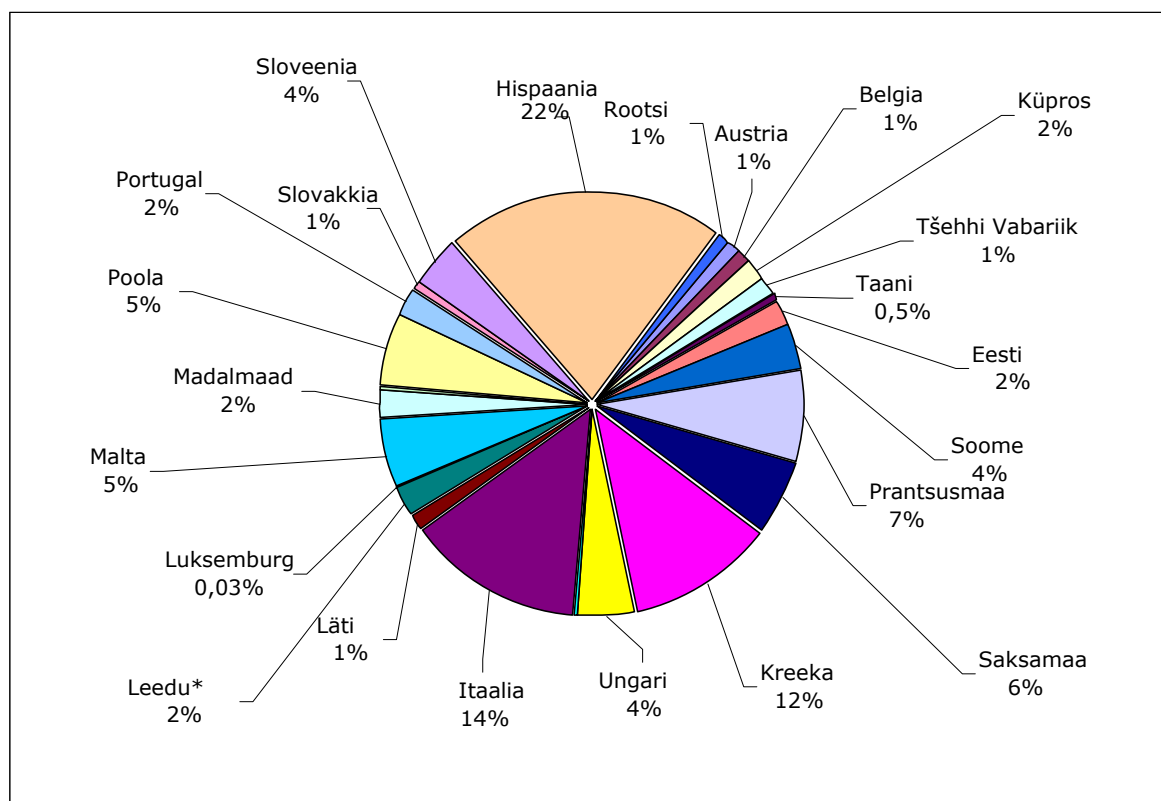
Tabel 2: Välispiirifondi vahendid ELi eelarvest 2007–2009

Välispiirifondi eraldised (tuhandetes eurodes)	2007	2008	2009
Liikmesriigid kokku	144 800	134 330	154 872
Transiidi erikord	15 000	15 000	15 000
Ühenduse meetmed	10 200	10 170	5628
Erimeetmed	0	10 000	10 000
KOKKU	170 000	169 500	185 500
Kokku 2007–2009	525 000		
% ajavahemiku 2007–2013 kogusummast	28 %		

Esimesel kolmel aastal kiideti heaks 69 aastaprogrammi, milleks eraldati ELi vahendeid rohkem kui 434 miljoni euro ulatuses.

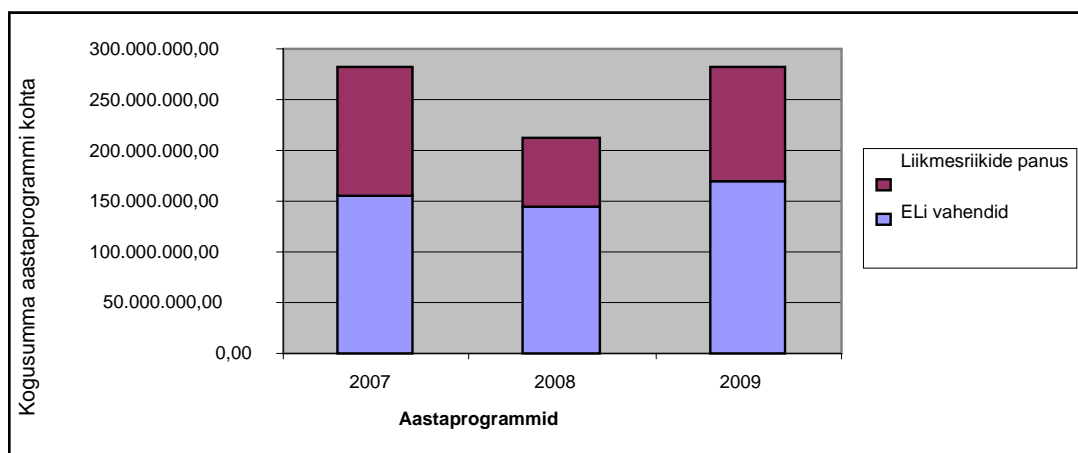
⁸ Lisateabe saamiseks vt KOM(2011) 448 ja SEK(2011) 940 Välispiirifondi, Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi ja Euroopa Tagasipöördumisfondi vahendite liikmesriikide vahel jaotamise kriteeriumide kohaldamise kohta.

Joonis 1: ELi vahendid riikide programmidele 2007–2009



- **Peamised toetusesaajad** olid **Hispaania** (94,4 miljonit eurot), **Itaalia** (59,8 miljonit eurot) ja **Kreeka** (50,7 miljonit eurot). Neile eraldatud kogusumma moodustas peaaegu 50 % kõikidele osalevatele liikmesriikidele eraldatud summast.
- Kui võtta arvesse **transiidi erikorrade** eraldatud summasid, siis moodustasid **Leedu** aastate 2007–2009 eraldised kokku 55,4 miljonit eurot, asetades Leedu toetusesaajate hulgas tähtsuselt kolmandale kohale enne Kreekat.
- Eraldatud rahaliste vahendite osas said järgmised seitse liikmesriiki 3–7 % aastatel 2007–2009 eraldatud kogusummast ja nad võib lugeda **keskmisteks toetusesaajateks**: Prantsusmaa (30,3 miljonit eurot), Saksamaa (24,5 miljonit eurot), Poola (23,8 miljonit eurot), Malta (22,8 miljonit eurot), Ungari (19,4 miljonit eurot), Soome (16,4 miljonit eurot) ja Sloveenia (16,1 miljonit eurot).
- Ülejäänud liikmesriigid said 0,03–2 % ja neid võib pidada **väikesteks toetusesaajateks**: Austria (4,5 miljonit eurot), Belgia (5,2 miljonit eurot), Küpros (7,5 miljonit eurot), Tšehhi Vabariik (5,6 miljonit eurot), Taani (2,1 miljonit eurot), Eesti (8,8 miljonit eurot), Läti (5,3 miljonit eurot), Luksemburg (0,14 miljonit eurot), Madalmaad (9,8 miljonit eurot), Portugal (9,3 miljonit eurot), Slovakkia (3,4 miljonit eurot) ja Rootsi (4,1 miljonit eurot).

Joonis 2: ELi vahendid ja riikide omavahendid 2007–2009



Aastatel 2007, 2008 ja 2009 moodustasid liikmesriikide **omavahendid** vastavalt 125,9 miljonit eurot, 68,3 miljonit eurot ja 111,7 miljonit eurot. Vahendid, mis eraldati fondi haldamise tehniliseks toetamiseks liikmesriikides, moodustasid vastavalt 6 miljonit eurot, 6,5 miljonit eurot ja 6,6 miljonit eurot.

Mis puudutab 2010. aasta jooksul teatatud kasutusmäära, siis oli eraldiste kasutamise tase liikmesriikides esimestel aastatel üldiselt kõrge (2007. ja 2008. aastal ligikaudu 90 %). 2009. aasta tase jäi 70 % juurde, kuid aruanded ei hõlmanud tervet rakendusperioodi. Mitu peamist toetusesaajat nagu Hispaania, Leedu ja Malta on pidevalt võtnud kulukohustusi terve eraldise ulatuses. Kasutusmäär on olnud madalam Itaalias ja Kreekas (90 % ja vahemikus 60–70 %).

3.2. Ühenduse meetmetele ja erimeetmetele eraldatud ELi vahendid

Ühenduse meetmete rakendamiseks võeti aruandlusperioodil kulukohustusi 13 591 710 euro eest. See summa katab liikmesriikide sisserände kontaktametnike 14 koostööprojekti ja kolmandates riikides ühiste viisataotluskeskuste loomiseks ette nähtud 4 projekti kulud. Nende meetmete eesmärk oli tagada ühise viisapoliitika kooskõlastatud rakendamine kohalikul tasandil ning samas jagada vastutust ja võtta olemasolevad ressursid ühiskasutusse. Üks paranenud koostöö näide selles valdkonnas on Belgia ja Portugali nn Schengeni maja projekt Kinshasas. See võimaldas ressursse jagada ja seega vähendada viisataotluste menetlemise kulusid. Sellised projektid lihtsustavad ja tõhustavad Euroopa viisapoliitika rakendamist ning loovad muudele liikmesriikidele paremad võimalused suunata oma poliitika piirkondliku konsulaarkoostöö tugevdamist käsitlevate Stockholmi programmi eesmärkide saavutamisele. Nendega ennetatakse viisade ebaseaduslikku väljastamist ja hoogustatakse liikumist ühise viisapoliitika uue arenguetapi suunas, võttes seejuures arvesse liikmesriikide pädevust asjaomasel valdkonnas.

Peale selle korraldati uuringuid piirivalve infrastruktuuri, turvalise sidevõrgu ja piirialse ala jälitusteabe mõistete kohta Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) raamistikus, ELi välispiiril töötavate piirivalvurite ja tolliasutuste koostöö kohta ning ELi elektroonilise reisivolitussüsteemi (ESTA) kohta.

Frontexi hinnangutes maksimaalse riskina väljatoodud Itaalia, Kreeka, Malta ja Hispaania piiriosades võeti kaasrahastatavate erimeetmete raames aastatel 2008–2009 kulukohustusi

18 397 314 euro ulatuses. Nimetatud meetmed tugevdavad suurema rändesurvega kokku puutuvate liikmesriikide suutlikkust. Näiteks Itaalias kasutati merepiiril avalduva surve kahandamiseks muu hulgas valdkondadevahelisi meeskondi (sealhulgas keeleteadlasi ja psühholooge) ja töövahendeid, et muuta rändajate tuvastamine tõhusamaks. Kreekas osteti patrullimisel kasutatavad mootorrattad, et suurendada Kreeka rannavalve suutlikkust teostada järelevalvet Egeuse mere idaosas. Kreeka kavatab rakendada ka projekti, mille eesmärk on luua integreeritud järelevalvesüsteem teatavas piirilõigus Türgiga.

4. RAKENDAMISE ETTEVALMISTAMINE LIIKMESRIIKIDES

4.1. Fondi käivitamine

Ühtlustatud kohaldamise tagamiseks ning programmide koostamise ja aruandluse ühiste mallide kehtestamiseks võttis komisjon vastu fondi **rakenduseeskirjad**,⁹ mida kohaldatakse kõigi nelja fondi suhtes. Nimetatud eeskirjades on sätestatud valikumenetlused ning fondi raames tehtud kulutuste abikõlblikkuse kriteeriumid. Suuniste teise olulise osana koostati tihedas koostöös liikmesriikidega **abikõlblikkuse käsiraamat**, mis sisaldab praktilisi näiteid ja projektijuhtimise head tava. Korraldatud on teabeüritusi kulutuste abikõlblikkuse eeskirjade kohta ning käsiraamatut on pidevalt ajakohastatud. Täiendavaid üldsuuniseid on antud **SOLIDI komitee** koosolekutel ja kolmel fonde käsitleval **konverentsil** (2008. aasta konverentsil keskenduti fondidele üldiselt ning 2009. aasta konverentsidel auditeerimisasutustele ning programmide koostamisele ja hindamisele).

4.2. Kulutuste korrapärasuse ja seaduslikkuse tagatiste kehtestamine

Kuigi programmide vahendite haldamise eest vastutavad liikmesriigid, lasub lõplik vastutus üldise õigusraamistiku ja ELi eelarve täitmise eest komisjonil. Selle vastutuse teostamiseks delegeeritakse liikmesriikidele teatavad ülesanded, mille suhtes kehtivad vajalikud järelevalve- ja aruandlusnõuded. Seetõttu peavad liikmesriigid looma kooskõlas alusaktis sätestatud nõuetega **haldus- ja kontrollisüsteemi**.

Liikmesriigid määrasid 1) programmi haldamise eest vastutava asutuse, keda vajaduse korral toetab volitatud asutus; 2) auditeerimisasutuse, kes vastutab haldus- ja kontrollisüsteemi tõhusa toimimise kontrollimise eest, ja 3) sertifitseerimisasutuse, kes vastutab kuludeklaratsioonide tõendamise eest enne, kui need komisjonile saadetakse. Üheskoos peavad need asutused tagama liikmesriigile eraldatud rahaliste vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise.

Üldreeglina otsustasid liikmesriigid määrata vastutavaks asutuseks ja sertifitseerimisasutuseks ühe organi ja auditeerimisasutuseks teise organi. Selline valik tuleneb asjaolust, et fondi kohaldamisala ja laadi tõttu rakendavad seda eeskätt avalik-õiguslikud asutused, kes tegutsevad sageli fondi haldavate asutustega ühes üksuses või nende haldusalas. Sellisel juhul nõutakse rakenduseeskirjadega auditeerimisasutuse sõltumatuse tugevdamist, mille puhul peetakse parimaks tavaks määrata selleks eraldi asutus.

Tavaliselt jäi liikmesriikide nimetatud vastutav asutus siseministeeriumi haldusalasse (kõik liikmesriigid peale Prantsusmaa, Kreeka, Madalmaade, Saksamaa, Taani, Luksemburgi ja

⁹ Otsus 2008/458/EÜ, ELT L 167, 27.6.2008, lk 135.

Rootsi). Üheksa liikmesriiki määrasid üksnes Välispiirifondi rakendamise eest vastutava asutuse ning 14 liikmesriiki otsustasid luua ühise asutuse kahele või enamale üldprogrammi fondile.

Enne esimeste maksete tegemist kontrolliti süsteemide kirjelduste vastavust alusakti nõuetele. Kirjelduste ja süsteemide kontrollimisest ning muust olemasolevast fondi rakendamisega seotud teabest ilmneb, et enamikus liikmesriikides on kehtestatud tõhus süsteem. 15 süsteemi kirjelduse kohta tehti märkusteta järelausotsus, samas kui 8 liikmesriigi kohta tehti piirangute ja märkustega järelausotsus ning neil paluti kirjelduste teatavad osad läbi vaadata. Leiti, et kindlakstehtud puudustel on piiratud mõju. Eelkõige oli see seotud auditeerimisasutuse sõltumatus tagamisega fondi rakendamisel rakendusorgani meetodil (kui meetme eripärast tulenevalt ei saa valida selle rakendajat või kui *de jure* või *de facto* on tegemist potentsiaalse toetusesaaja monopoliga).

Peale selle korraldati ajavahemikul 2008–2010 süsteemide kontroll 14 liikmesriigis. Enamik süsteeme paistis toimivat piisavalt, kuigi teha tuli ka teatavaid parandusi. Eeskätt paluti liikmesriikidel muuta ametlikuks asutuste määramine, parandada projektide valikumenetluste dokumenteerimist ja tagada õigeaegne lepingute sõlmimine üksikute projektide toetusesaajatega.

Komisjon korraldas mitu kontrolli, et veenduda nõuetele vastavuses ja programmi eesmärkide täitmisel. Tõhusat järelevalve alast tegevust alustati 2009. aastal. Nimetatud tegevust jätkati ka järgnevatel aastatel.

4.3. Riiklike strateegiate koostamine ELi vahendite kasutamiseks

Mitmeaastastes programmides kirjeldasid liikmesriigid oma riigisisest olukorda seoses institutsionaalse ülesehituse, poliitika ning edasiste riigisiseste vajaduste ja kitsaskohtadega. Selline mitmeaastane programmitöö aitas süsteemselt kindlaks määrata, kuidas nimetatud vajadusi rahuldada. See soodustas mitmeaastaste investeeringute varasemat planeerimist liikmesriikide tasandil ning tõi kokku olulised avalik-õiguslikud asutused, et püüda ühiselt ja terviklikult kindlaks teha pikaajalised ja vahepealsed strateegilised eesmärgid.

Liikmesriikide sõnul oli piirikontrolli ja viisahaldust käsitlevate ELi nõuete piisav täitmine pidevalt muutuva rändesurve ning arenevate tehnoloogiliste ja turvalisusega seotud vajaduste tingimustes ning kasutatavaid riiklike vahendeid ja struktuure arvestades jätkuvalt probleemne. Pidades silmas selliseid vajadusi, kahe laiaulatusliku IT-süsteemiga seotud ELi projekte ja vajadust tagada kooskõla asjaomast valdkonda käsitlevate uute ELi õigusaktidega, määrati mitmeaastastes programmides kindlaks järgmised eesmärgid.

Prioriteet	Põhieesmärgid / kavandatud summa / asjaomased liikmesriigid
1: ühise integreeritud piirihaldussüsteemi järkjärguline juurutamine	<ul style="list-style-type: none"> • piirikontrolli töhustamine: infrastruktuuri, transpordivahendite ning kontrollimisel ja järelevalves kasutatavate töövahendite ajakohastamine • kooskõlastamise parandamine riikide tasandil ja teiste liikmesriikidega teabe reaajas vahetamist võimaldavate IKT-süsteemide kaudu • Frontexiga tehtavas operatiivkoostöös kasutatavad

	<p>transpordivahendid ja töövahendid</p>
	<p>Summa: 543 697 746,36 €</p> <p>Osalevad kõik liikmesriigid (23)</p>
<p>2: Euroopa välispiiride seiresüsteemi riiklikud komponendid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • piiride valvamise suutlikkuse parandamine infrastruktuuri ja töövahendite osas • olemasolevate sidesüsteemide omavaheline sidumine ja integreerimine üheks terviklikuks seiresüsteemiks • riiklike koordineerimiskeskuste kui EUROSURI võrgustiku tulevaste sõlmpunktide loomine
	<p>Summa: 797 829 115,38 €</p> <p>Asjaomased liikmesriigid: Belgia, Eesti, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Sloveenia, Rootsi, Ungari (14)</p>
<p>3: viisad ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • viisamenetluse tõhustamine: investeeringud infrastruktuuri ja töövahenditesse, eelkõige biomeetrilisi andmeid salvestavatesse seadmetesse, mis hõlbustavad viisade kontrollimisprotsessi ja muudavad viisade kuritarvitamise ja väärkasutamise vastase võitluse tõhusamaks • konsulaatide turvalisuse parandamine infrastruktuuri ja töövahenditesse tehtavate investeeringute kaudu • tõhusam võitlus dokumentide võltsimise vastu, kasutades kaasaegseid avastamisvahendeid ja dokumendinõustajaid • tõhusam konsulaarkoostöö teiste liikmesriikidega, ressursside jagamine ja ühiskasutus muu hulgas ühiste viisataotluskeskuste loomise teel • Schengeni alale suunduvate kolmandate riikide kodanike rändevoogude tõhusam haldamine sisserände kontaktametnike töölerakendamise kaudu ning selliste kontaktametnike võrgustiku tõhustamine koostöös teiste liikmesriikidega
	<p>Summa: 64 868 225,91 €</p> <p>Asjaomased liikmesriigid: Austria, Belgia, Küpros, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Poola, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari (17)</p>

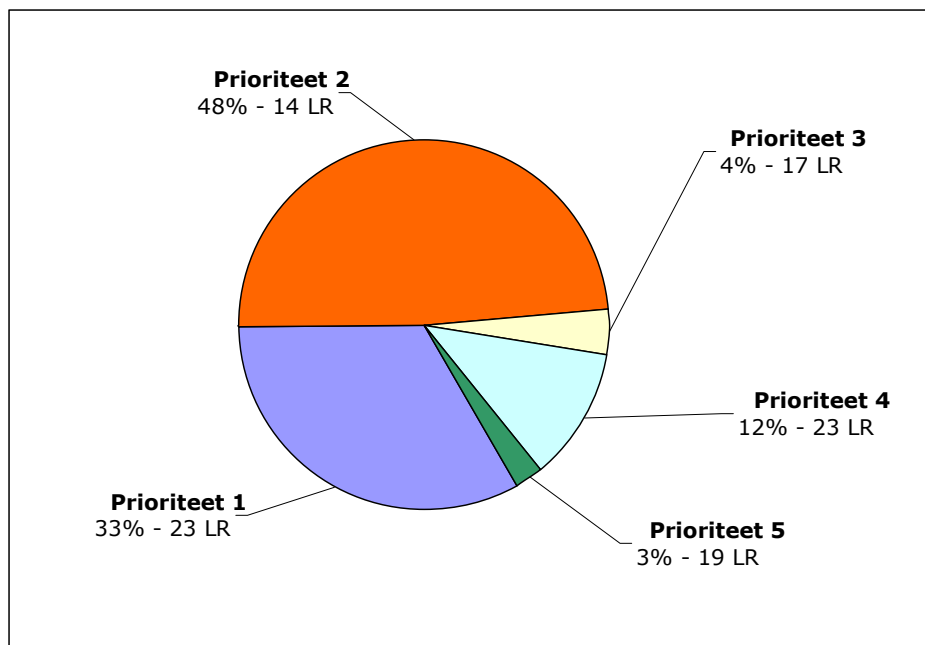
<p>4: välispiiride ja viisavaldkonna IT-süsteemid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • viisainfosüsteemi riigisisese osa väljatöötamine, testimine ja kohandamine, sealhulgas turvalise ühenduse loomine konsulaaresinduste, piiriületuspunktide ja viisainfosüsteemi kesksüsteemi vahel • üleminekusüsteemi SISone4all väljatöötamine ning järgnev teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi riigisisese osa testimine ja paigaldamine ning üleminek süsteemidelt SIS I ja SISone4all süsteemile SIS II • reisijate andmete automaatse edastamise süsteemide edasiarendamine • teabevoogude kooskõlastamise parandamine kaasaegse sidetehnoloogia kaudu
	<p>Summa: 191 379 999,30 €</p> <p>Osalevad kõik liikmesriigid (23)</p>
<p>5: EÜ <i>acquis</i>' tõhus ja tulemuslik kohaldamine välispiiride ja viisavaldkonnas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • piirivalvurite ja konsulaarametnike koolitused ja seminarid, et suurendada nende operatiivset tegutsemisvõimet, pädevust ja teadmisi ELi normide (Schengeni piirieskirjad ja viisaeeskiri) ja parima tava kohta • vahetus- ja/või lähetusprogrammid • võrgustike loomine liikmesriikide vahel teabe ja kogemuste jagamiseks ning uute töömeetodite väljatöötamine • piirivalvurite suutlikkuse tõstmine seoses piirikontrolli teostamisega uue tehnoloogia abil, kasutades uuenduslikke õppematerjale ja -meetodeid, imitaatoreid jne • rändevoogude parem hindamine ja haldamine tõhusama riskianalüüsi kaudu
	<p>Summa: 41 552 119,94 €</p> <p>Asjaomased liikmesriigid: Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Soome, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari (19)</p>

Terve fondi rakendamisperioodi jooksul kavatsevad liikmesriigid eraldada suurimad summad piirikontrolliga seotud tegevuse jaoks (prioriteetid 1 ja 2), mis moodustavad prognoositud kasutatavatest eraldistest 81 %. Märkimisväärsed ELi vahendid on aga kavandatud ka nimetatud tegevust toetavate IT-süsteemide loomiseks (prioriteet 4).

Prioriteetide olulisust – sõltumata neile eraldatud rahalistest vahenditest – saab mõõta liikmesriikide arvuga, kes nende alusel meetmeid rakendavad.

- Prioriteetide 1 ja 4 alusel otsustasid meetmeid rakendada kõik liikmesriigid.
- Prioriteetid 3 ja 5 ei ole küll kogusummade poolest nii silmapaistvad, kuid neid peetakse siiski sama tähtsateks, sest nimetatud kahe prioriteedi alusel on meetmeid kavandanud vastavalt 17 ja 19 liikmesriiki.
- Prioriteet 2, millele üksi on kavandatud peaaegu pool prognoositud vahenditest, on seotud peamiselt EUROSURI esimese etapi väljatöötamises osalevate liikmesriikide, st Vahemere ja sellega külgneva Atlandi ookeani äärsete riikide ning Euroopa Liidu idapoolsel välispiiril paiknevate riikidega. Hiljem liituvad süsteemiga teised riigid. Selle prioriteedi alusel on oma mitmeaastastes strateegiatel meetmeid ette näinud vaid 14 liikmesriiki, kellest mõni otsustas need kavandada järgnevateks aastateks.

Joonis 3: mitmeaastane kavandamine prioriteetide lõikes



Näiteid mitmeaastastes programmides esitatud strateegilisest kavandamisest

- **Hispaania**

Aastate 2007–2013 soovituslikust eelarvest on 85 % seotud seiresuutlikkusega prioriteedi 2 raames. Need investeeringud hõlmavad peamiselt välispiiri integreeritud seiresüsteemi (SIVE) Kanaari ja Baleaari saartel ja Levandis (Hispaania idapoolne Vahemere-äärne rannikuala). Iga SIVE süsteemi osa koosneb mitmest radari ja optiliste anduritega varustatud jaamast, et avastada ja tuvastada väikseid laevu (mootorpaate ja väikseid kalalaevu) enne kaldale jõudmist. Igas jaamas kogutav üldteave edastatakse juhtimis- ja kontrollikeskusesse, kus seda keskselt säilitatakse. Seega võimaldab see astuda varases etapis vajalikke samme merepiiri turvamiseks ja traagiliste tagajärgedega vahejuhtumite vältimiseks.

- **Prantsusmaa**

Prantsusmaa puhul on tähtis strateegiline eesmärk tõhustada mereseiresüsteemi SPATIONAV. Hoiatus- ja teavitussüsteemi eesmärk on anda mere- ja maismaapiirkondade eest vastutavatele prefektidele, aga ka välispiiride koordineerimis- ja seirekeskustele peaaegu reaalajas teavet rannajoonele lähenemise kohta. Kavandatud investeeringud peaksid katma tiptasemel varustuse, näiteks kõrgsagedusradarite, mehitamata õhu- ja maismaasõidukite, geostatsionaarsete satelliitide, andurite jne, aga ka asjakohaste IT-vahendite väljatöötamise ja omavahelise sidumise kulud. Väljatöötamise kõige hilisem etapp hõlmab koostalitlusvõime tagamist teiste liikmesriikide seiresüsteemidega.

- **Itaalia**

Itaalia on seadnud üheks oma põhieesmärgiks olemasolevate piirihalduse teabesüsteemide tõhususe ja koostalitlusvõime parandamise. Tõhustatakse riigi sidevõrkude süsteeme ja struktuure ning arendatakse välja uued vahendid. Näiteks hõlbustab tulevane piiriinfosüsteem esmast dokumendikontrolli, ühendades endas reisidokumentide lugemise traditsioonilisi ja elektroonilisi tehnoloogiaid.

- **Saksamaa**

Saksamaa geograafilist asukohta (piiratud füüsilist välispiiri) arvestades seisneb tema strateegia lisandväärtus kolmandate riikide piirielsetel aladel võetavate meetmete toetamises. Fondi abil laiendatakse märkimisväärselt sisserände kontaktametnike ning rändajate päritoluriikides asuvate viisa- ja dokumendinõustajate võrgustikku, võideldes seeläbi nii dokumentide võltsimise vastu kui ka tagades Schengeni alasse sisenemise tingimuste täitmise kontrollimise juba enne piirile saabumist.

- **Soome**

Kuna operatiivselt tegutsevad patrull-laevad on usaldusväärse piiriseire tagamise ja ebaseadusliku rände vastase võitluse oluline element, nimetas Soome ühe oma põhieesmärgina fondi raames just selliste laevade ajakohastamist. Kõik laevad asendatakse täielikult Läänemere keskkonnale kohandatud mudeli ja Frontexi ühisoperatsioonide standardite alusel. Laevad varustatakse uue seiretehnoloogia, sealhulgas soojustundlike kaamerate, öönägemisseadmete ja telekommunikatsioonilahendustega, mis võimaldavad kasutada registreid ning saada parem ülevaade merel toimuvast.

- **Poola**

Pärast Poola ühinemist ELi ja Schengeni alaga muutus tema piir Venemaa Föderatsiooni, Valgevene Vabariigi ja Ukrainaga, aga ka Läänemeri ja rahvusvahelised lennujaamad

Euroopa Liidu välispiiriks. Ligikaudu 1 185 km pikkune maismaapiir on üks pikimaid ühe liikmesriigi valvataavaid piirilõike. Aastate 2007–2008 soovituslikust eelarvest on 70 % kavandatud piiriinfrastruktuuri moderniseerimiseks ning piiri kontrolliks ja valvamiseks vajalike IKT-süsteemide ajakohastamiseks. See hõlmab olemasolevate rajatiste moderniseerimist ja uute piirivalvepunktide ehitamist, sidesüsteemi sujuvamaks muutmiseks vajalike uute raadiomastide ehitamist, piirivalvekoertele ettenähtud ala loomist, helikopterite maandumisplatside rajamist ning sõiduradade ehitamist ja muutmist jne.

- **Sloveenia**

Nn Balkani marsruudi lõpus paikneva Sloveenia ees seisavad sellised probleemid nagu inimeste ebaseaduslik üle piiri toimetamine, ebaseaduslik sisseränne ja muud piiriülesed kuriteod. Fondiga jätkatakse Phare programmist ja Schengeni rahastust tehtud investeeringuid Sloveenia ja Horvaatia välispiiri tõhusasse kontrolli. Investeeringud hõlmavad 20 piiriületuspunkti infrastruktuuri, transpordivahendeid ja tehnilisi seadmeid, näiteks statsionaarsed ja teisaldatavad biomeetriliste passide ja sõrmejälgede skannerid. Peale selle parandatakse teabevahetust, asendades praegused analoog-raadiovõrgud kaasaegse digitaalse TETRA-süsteemiga.

5. 2007., 2008. JA 2009. AASTA PROGRAMMIDE RAKENDAMINE

Käesolevas peatükis tutvustatakse ja võrreldakse 2007., 2008. ja 2009. aasta programmide rakendamisega seotud fakte ja arvandmeid, mille liikmesriigid esitasid 2010. aastal. Ülevaade ei põhine lõpuleviidud ja rahaliselt kaetud projektidel, sest 2007. ja 2008. aasta lõpparuandeid vaadatakse veel läbi ning 2009. aasta programm on käimas ning lõpparuanded tuleb esitada alles 31. märtsiks 2012. Peale selle oli 2009. aasta programmis sisalduvate meetmete läbivaatamise taotluse esitamise tähtaeg 31. märts 2009 ning seega ei pruugi kavandatud meetmete ülevaates esitatud arvandmed täpselt vastata liikmesriikides tegelikult rakendatud meetmetele.

5.1. Valikumenetlus ja peamised toetusesaajad

5.1.1. Üldine lähenemisviis

Fond sekkub peamiselt valdkondades, kus on olemas valitsuse *de jure* monopolid või kus avatud projektikonkursside korraldamise võimalus on turvakaalutlustel välistatud. Sellest tulenevalt rakendatakse fondi raames meetmeid peamiselt nn rakendusorgani meetodil, mille puhul vastutav asutus otsustab rakendada projekte kas üksi või koos teiste riiklike haldusasutustega, lähtudes nende konkreetsest pädevusalast. Vastutavad asutused määravad projektide toetusesaajad ja teostatavad meetmed kindlaks juba aastaprogrammide koostamise ajal. Kuna fond hõlmab mitut poliitikavaldkonda, on kõikide asjakohaste riiklike osalejate kaasamine varases etapis äärmiselt oluline fondi tasakaalustatud rakendamiseks.

5.1.2. Valikumenetlused

Aastaprogrammide raames teostatavate meetmete kindlakstegemisel järgiti valikumenetlusi, millega välistati huvide konflikt ja lähtuti kulutustele vastava tulu saamise põhimõttest.

Levinuima menetlusena esitati potentsiaalsetele toetusesaajatele osalemiskutsed ja loodi protsessi juhtimiseks ministeeriumidevahelised komiteed. Näiteks Ungaris avaldati mõlema aastaprogrammi puhul kaheetapilised suletud osalemiskutsed. Esimeses etapis suunati kutse esitada projekti üldine kirjeldus otse asjaomastele riigi ametiasutustele, millele järgnevalt määras sõltumatu hindamiskomisjon kindlaks aastaprogrammide raames teostatavad projektid. Pärast aastaprogrammi vastuvõtmist paluti väljavalitud toetusesaajatel esitada projekti üksikasjalik kirjeldus. Samasugust kaheetapilist lähenemist järgiti ka Poolas. Leedus määrati projektide toetusesaajad kindlaks mitmeaastase programmi koostamise ajal ning projektid valiti välja pärast seda, kui komisjon oli aastaprogrammi kavandi heaks kiitnud. Itaalias moodustati mitmesuguste asjaomaste avalik-õiguslike asutuste osalemise tagamiseks mitme riigiameti esindajatest koosnev eksperdirühm. Kollegiaalse organina tegutsev eksperdirühm analüüsis potentsiaalsete toetusesaajate esitatud projektiettepanekuid ja andis vastutavale asutusele nõu meetmete valimisel. Sarnast mudelit kasutati ka väiksemate eraldistega riikides, näiteks Taanis, kus projektide valimises osales ministeeriumidevaheline juhtrühm.

5.1.3. Peamised toetusesaajad

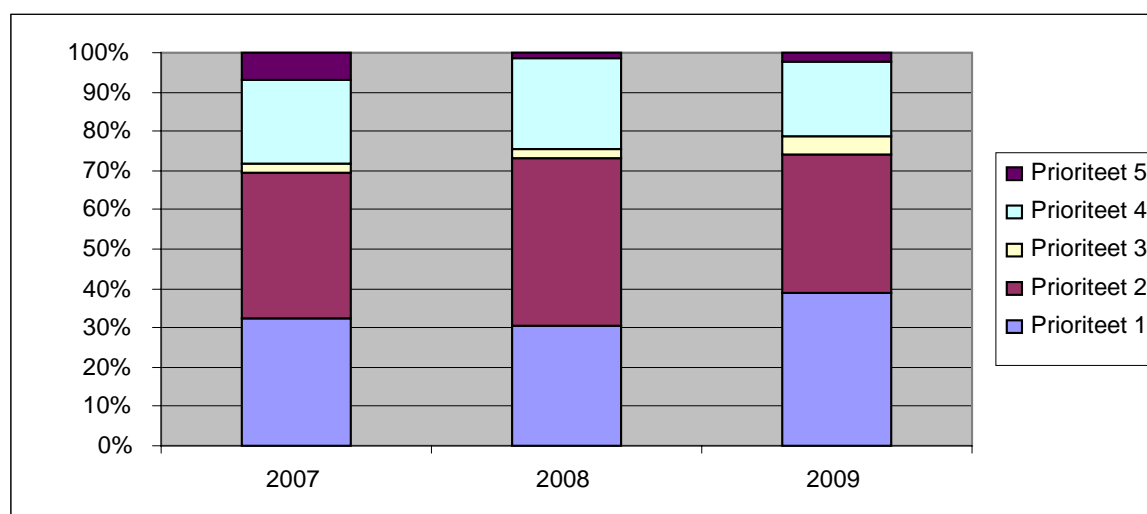
2007.–2009. aasta programmide raames olid peamised projektide toetusesaajad tavaliselt siseministeeriumi spetsialiseerunud osakonnad ja/või selle haldusalas tegutsevad asutused, näiteks piirivalveteenistus, riigi politsei, IT- ja sideosakonnad. Peale selle teostasid projekte välisministeeriumi all tegutsevad konsulaartenistused.

Sõltuvalt riigisisest korraldusest kaasas mõni liikmesriik ka teisi konkreetse pädevusega avalik-õiguslikke organeid, nagu Föderaalne Kriminaalamet Saksamaal (kes vastutab SISI eest) või Siseveeteede Amet Leedus, kes vastutab Venemaaga piirneva Kura lahe põhjaosa valvamise eest.

5.2. Liikmesriikides toimunud rakendamise kvantitatiivsed aspektid

5.2.1. Vahendite jagunemine ELi viie prioriteedi lõikes

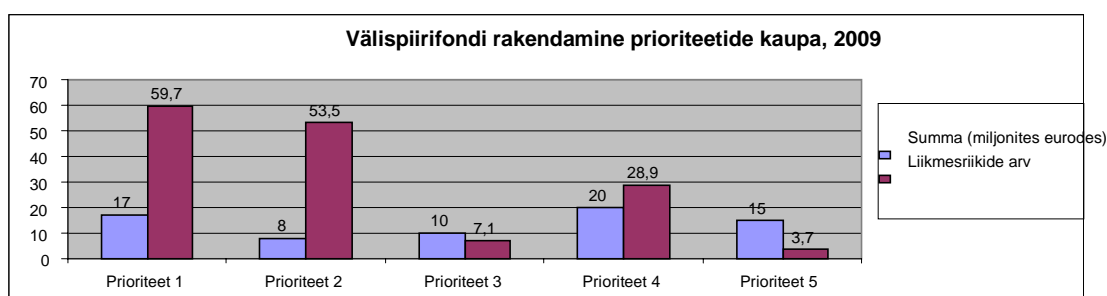
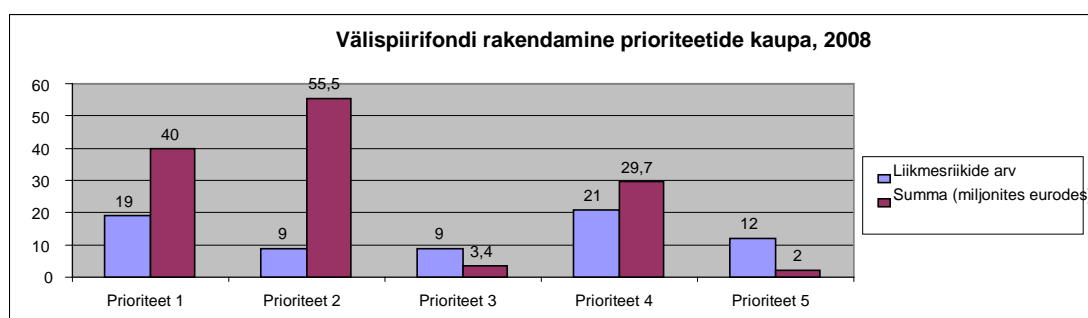
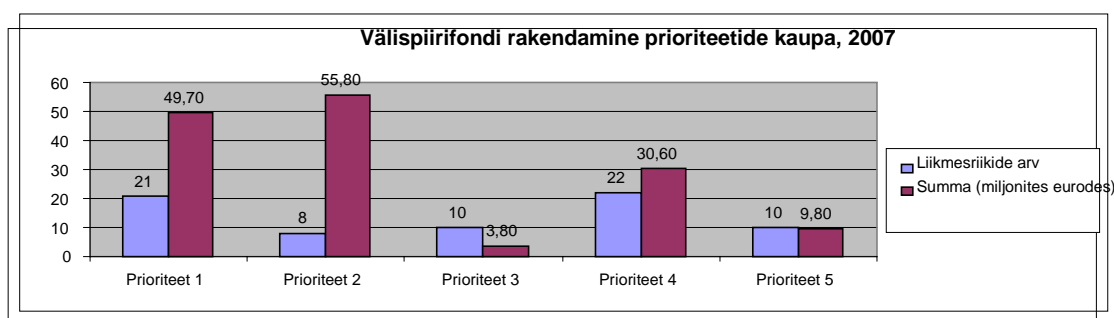
Joonis 4: 2007., 2008. ja 2009. aasta ELi vahendid prioriteetide lõikes



Prioriteetid 1 ja 2 hõlmasid Välispiirifondi 2007.–2009. aasta eraldistest 72 %, prioriteet 4 kasutatavatest vahenditest 21 % ning prioriteetid 3 ja 5 vastavalt 3 % ja 4 %.

Kooskõlas liikmesriikide mitmeaastaste programmide koostamise alustega valiti meetmed, milleks suunati vahendeid rakendamise esimestel aastatel, juba varakult välja vastavalt riigi vajadustele seoses integreeritud piirihalduse, seiresuutlikkuse ning VISi ja SIS II-ga (prioriteetid 1, 2 ja 4). Fondi elutsükli edenedes asetati aga üha suuremat rõhku viisade väljastamise protsessi toetavatele meetmetele (prioriteet 3). Selline suundumus jätkus ka järgnevatel programmitöö aastatel 2010–2011. Aastate jooksul teostasid eri liikmesriigid riskianalüüsi, piirivalvurite koolitamise ja konsulaarteenistustega seotud meetmeid, aga ka prioriteedi 5 alusel läbiviidud reklaamikampaaniaid ja teabe levitamist, kuigi kokkuvõttes olid selleks eraldatud vahendid ebaolulised ning fondi rakendamise algetapis isegi vähenesid.

Joonis 5: liikmesriikide valikud prioriteetide kaupa iga aastaprogrammi raames, 2007–2009



2007.–2009. aasta programmides säilitasid prioriteetid 1, 2 ja 4 samasuguse tähtsuse nii eraldatud summade kui ka meetmeid teostavate liikmesriikide arvu poolest. See tuleneb asjaolust, et nende prioriteetide puhul on põhiliselt tegemist meetmetega, mille eripära nõuab mitmeaastaseid projekte. Seega on selliste projektide valimine ühe aastaprogrammi raames teataval määral tinginud ka järgmistele aastaprogrammide alusel tehtavad valikud.

Prioriteedi 3 alusel meetmeid elluviivate liikmesriikide arv püsis peaaegu muutumatu ja need riigid jäid suuresti samaks. Seda võib osaliselt selgitada institutsionaalse ülesehituse ja strateegilise raamistikuga asjaomastes riikides. Sellised projektid nõuavad tihedat koostööd teiste asutuste, tavaliselt välisministeeriumiga. Mõnes riigis toimib selline partnerlus hästi ja võimaldab sujuvat koostööd, samas kui teistes riikides ei ole see nii ilmne. Teatavad liikmesriigid otsustasid suunata viisadega seotud menetlustesse üksnes riiklikke vahendeid.

Prioriteedi 5 üldine tähtsus on kasvamas, nagu näitab seda rakendavate liikmesriikide arvu suurenemine.

Aruandlusperioodil rakendasid kõik liikmesriigid välispiiride ja viisavaldkonna haldamiseks vajalike IT-süsteemidega seotud meetmeid (prioriteet 4) ning kõik liikmesriigid peale Taani ja Luksemburgi teostasid integreeritud piirihalduse järkjärgulisele juurutamisele suunatud meetmeid (prioriteet 1). Seiresuutlikkust tugevdavaid ja EUROSURI loomist ettevalmistavaid meetmeid (prioriteet 2) teostasid 10 liikmesriiki, nimelt Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Sloveenia ja Ungari. 13 liikmesriiki pühendas osa oma programmidest viisade väljastamisega seotud meetmetele (prioriteet 3): Austria, Belgia, Hispaania, Küpros, Kreeka, Madalmaad, Poola, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari ning 15 liikmesriiki – kõik peale Eesti, Küprose, Luksemburgi, Madalmaade, Malta, Portugali, Rootsi ja Taani – viisid ellu koolitus- ja/või teavitustegevust (prioriteet 5).

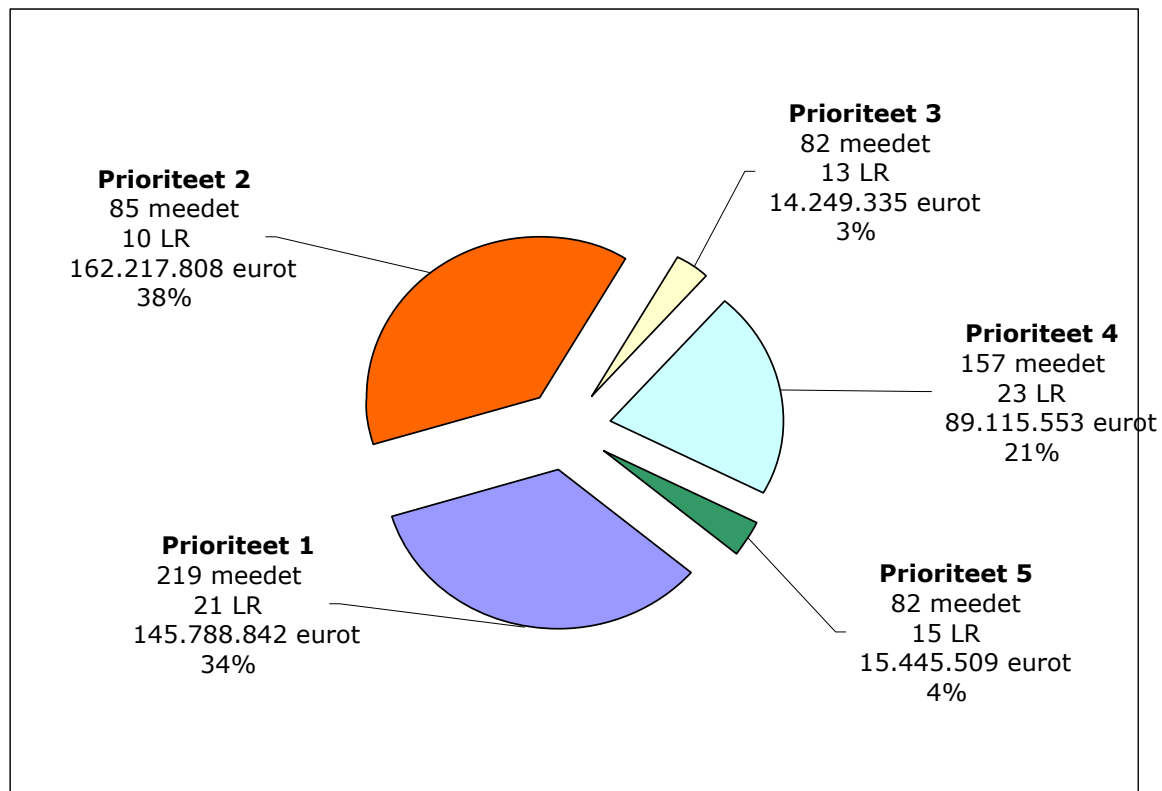
Mis puudutab muutusi ajas, siis on kõikide prioriteetide osakaal kogueelarvest püsinud kõikidel programmitöö aastatel sama, välja arvatud prioriteet 3, millele eraldatud summad on alates 2009. aastast märkimisväärselt kasvanud, ja prioriteet 5, millele eraldati eriti suur summa 2007. aastal. Viimast võib osaliselt selgitada suurema vajadusega asjaomaste teenistuste pakutavate koolituse järele fondi käivitamisetapis.

5.2.2. Meetmete arv

Tabel 3: meetmete arv prioriteetide kaupa, 2007–2009

	Prioriteet 1	Prioriteet 2	Prioriteet 3	Prioriteet 4	Prioriteet 5	Kokku 2007–2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
Kokku	219	85	82	157	82	625

Joonis 6: Fondi (ELi) vahendite ja meetmete jagunemine prioriteetide lõikes, 2007–2009



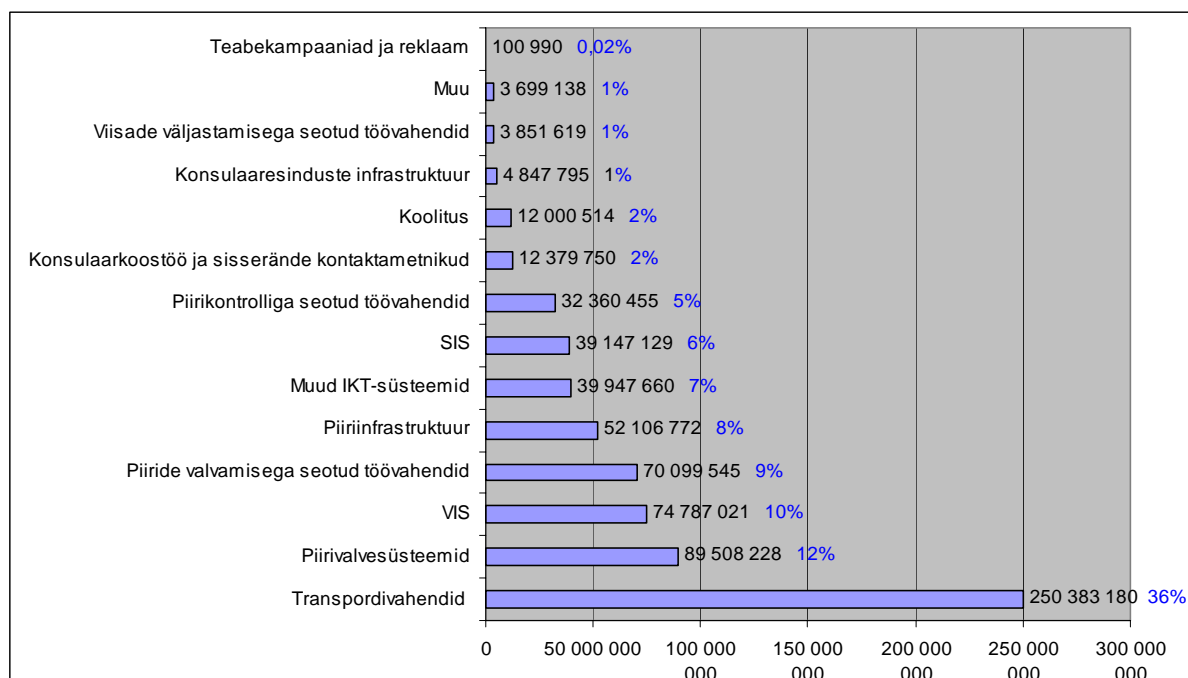
Rakendatud meetmete arvu osas domineerisid prioriteetidid 1 ja 4, mille mõlema puhul olid keskmised kulud meetme kohta ligikaudu 600 000 eurot. Prioriteetide 3 ja 5 alusel rakendati ühesugune arv meetmeid, mille keskmised kulud olid ligikaudu 180 000 eurot. Prioriteedi 2 alusel rakendatud meetmete kuludeks eraldati keskmiselt 2 000 000 eurot.

5.3. Liikmesriikides toimunud rakendamise kvalitatiivsed aspektid

5.3.1. Fondi raames kindlaksmääratud meetmete liigitus tüübi järgi

Fondi raames toetatavad meetmed erinevad üldprogrammi muude fondide raames rakendatavatest meetmetest selle poolest, et need on valdavalt seotud investeringutega materiaalsesse varasse, mitte tegevusse või nn pehmetesse meetmetesse, nagu nõustamine, koolitus jne. Seepärast töötas komisjon fondi raames tehtud investeringute tarbeks välja saavutatud väljundil põhineva analüütilise vahendi. See võimaldab liigitada iga prioriteedi alla kuuluvaid meetmeid. Prioriteedi 1 puhul tehti kindlaks kaks meetmete alamkategoriat, st kontrollimisega seotud meetmed (piiriületuspunktides) ja valvamisega seotud meetmed (piki piiri). Mõlema alamkategoria puhul määrati saavutatud väljundi liigi põhjal kindlaks järgmised kategooriad: infrastruktuur, transpordivahendid, töövahendid ja IT-süsteemid. Prioriteedi 2 puhul järgiti sisuliselt sama jaotust. Prioriteedi 3 meetmed liigitati infrastruktuuri, töövahendite, IT-süsteemide või konsulaarkoostöö ja sisserände kontaktametnike tööerakendamise alla. Prioriteet 4 hõlmab SISi, VISi ja muude asjakohaste IT-süsteemidega seotud investeringuid. Prioriteedi 5 puhul olid peamised kindlakstehtud kategooriad koolitus ja riskianalüüs, mida täiendasid teabekampaaniad ja muu tegevus.

Joonis 7: vahendite (ELi toetus ja riikide vahendid) jaotus väljundi järgi, 2007–2009



- Fondi rakendamise esimestel aastatel **kasutati peaaegu pool vahenditest piiride valvamise suutlikkuse suurendamiseks** (investeeringud mitmesugustesse transpordivahenditesse moodustasid 36 %, neile järgnesid investeeringud piirivalvesüsteemidesse 12 % ja piirivalveks vajalikesse vahenditesse 9 %-ga).
- **Veerand vahenditest suunati IT-süsteemidele** (VIS 10 %, SIS 6 % ja muud IT-süsteemid 7 %).
- **Vähem kui viiendik vahenditest kasutati piiriületuspunktide tõhustamiseks** (piiriinfrastruktuur 8 %, piiriületuspunktides teostatavaks kontrolliks kasutatavad töövahendid 5 % ja piiriületuspunktides teostatavaks kontrolliks kasutatavad IKT-süsteemid 4 %).

5.3.2. Näiteid saavutatud väljunditest

- Transpordivahendite soetamine oli peamiselt seotud piiride valvamiseks vajalike sõidukitega – helikopterid õhupatrulli teostamiseks, laevad merepiiri valvamiseks ja maismaasõidukid maismaapiiri valvamiseks. Küpros tõstis kasutatavate vahendite abil märkimisväärselt oma seiresuutlikkust: 2007.–2009. aasta programmide raames osteti 2 helikopterit, 2 keskmise suurusega patrull-laeva ja 40 maismaasõidukit. Helikoptereid ostsid ka Eesti, Soome ja Hispaania. Malta asendas olemasolevad laevad 4 uue patrull-laevaga, mis suurendavad merepatrulli suutlikkust seoses aja, vahendite ja meeskonnaga. Kreeka investeeris mitmesse patrullisõidukisse ja kahe rattalisse mootorrattasse, mida kasutatakse patrulltegevuses piirialadel. Patrull-laevu ostsid ka Saksamaa, Soome, Hispaania ja Eesti. Soome ostis lisaks sellele hõljukeid, jääal kasutatavaid sõidukeid ning jääoludes sõitvaid laevu. Hispaania ostis jäigatiivalisi merevalveks kasutatavaid õhusõidukeid. Ungari hankis liikuvaid ujuvplatvorme madala süvisega patrull-laevade jaoks, mida kasutatakse Ungari ja Ukraina vahelisel piiril Tisza jõel.

Väike osa transpordivahenditest soetati piiriületuspunktides tõhusa kontrolli tugevdamiseks. Siia alla kuuluvad näiteks Tšehhi Vabariigi kavandatud spetsiaalsete soojuskaameratega varustatud sõiduki hankimine patrullimiseks Praha Ruzyně rahvusvahelise lennujaama piires, samuti Slovakkia soetatud maastikusõidukid, mis aitavad kaasa piirivalve ja piirikontrolli teostavate tolliametnike tihedale koostööle.

- Piirivalvesüsteemid: investeeringuid Euroopa seiresüsteemi riiklikesse komponentidesse tegid Prantsusmaa, Hispaania ja Malta (vt allpool).
- VISi ja SISI kategooriad hõlmavad investeeringuid riistvarasse, tarkvarasse, andmebaaside väljaarendamise, riiklike andmebaaside kohandamise ja pidamise, omavahelisse ühendamise ja testimisesse, aga ka nimetatud kahe süsteemi jaoks andmete kogumiseks vajalikesse vahenditesse (sh biomeetria). Taani suunas suurema osa oma programmidest viisainfosüsteemile, samas kui Luksemburgi programmidest toetati eranditult Schengeni infosüsteemi. Nendes kahes süsteemis osalemise valmiduse parandamiseks kasutasid fondi vahendeid suuremal või vähemal määral kõik liikmesriigid.
- Piiride valvamisega seotud töövahendid: soojuskaamerate, öönägemisseadmete ja optiliste kaitseprillide ostmine (Kreeka), helikopterite kohandamine merel kasutamiseks, sealhulgas nende varustamine päästevintside, soojustundlike seadmete ja täiendavate helgiheitjatega (Saksamaa), radarite andurseadmete soetamine ja kujutiste edastamist võimaldavate ühenduste ajakohastamine (Soome), patrulllaevade ja helikopterite varustamine tippasemel optrooniliste süsteemidega merepiiri valvamiseks (Hispaania).
- Piiriinfrastruktuur: investeeringud lennujaamadesse ja maismaa piiriületuspunktidesse. Saksamaa toetas projekti Hamburgis asuvas piiriületuspunktis (nn kruisikeskus) ning investeeris ka järjekordade eraldamise reisijate kontrollimisel ja vastava märgistuse loomisse Nürnbergi lennujaamas. Prantsusmaa lõi Roissy lennujaamas spetsiaalse ooteala saatjata alaealistele.
- Muud IKT-süsteemid peale VISi ja SISI: õhu- ja mereliikluse andmete töötlemisega seotud projektid, lennureisijate andmete registreerimise ja edastamise süsteemi väljatöötamine (Saksamaa), IT-lahenduste arendamine Schengeni territooriumile mitte lubatud kolmandate riikide kodanike andmete haldamiseks (Prantsusmaa).
- Piirikontrolliga seotud töövahendid: automatiseeritud piirikontrolli kehtestamisega seotud vahendid ja dokumentide lugemise seadmed tõhusa isikutuvastamise tagamiseks (vt allpool). Peale selle ostsid Tšehhi Vabariik, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia ja Hispaania muu hulgas kaasaegseid seadmeid dokumentide kontrollimiseks, et muuta piiril toimuv kontroll sujuvaks, samuti võidelda võltsitud ja järeletehtud dokumentide kasutamise vastu.
- Aruandlusperioodil hõlmasid konsulaarkoostöö ja sisserände kontaktametnike tegevusega seotud meetmed üksnes sisserände kontaktametnike, piirivalve kontaktametnike ja dokumendinõustajate kasutamist kolmandates riikides Belgia, Soome ja Saksamaa poolt.
- Konsulaaresinduste infrastruktuur: meetmed, mis on suunatud turvalisuse suurendamisele konsulaaresindustes olemasoleva infrastruktuuri kohandamise, uute

viisalettide, turvauste ja dokumentide üleandmise kohtadele kuulikindlate klaaside paigaldamise teel (Austria, Ungari, Tšehhi Vabariik) ning viisade menetlemise tõhustamisele töövahendite, tarkvara ja riistvara ostmise teel (Austria, Soome, Ungari, Tšehhi Vabariik, Hispaania).

- Peale selle korraldasid Austria, Belgia, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Läti, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari piirivalvuritele ja konsulaaresinduste töötajatele mitmeid koolitusi ja seminare alates töövahendite ja tarkvara kasutamise alastest koolitustest kuni Schengeni *acquis*'d ja dokumentide võltsimist käsitlevate tööseminaride ning tööalase keeleõppeni.

5.3.3. Näiteid fondi spetsiaalsetes sekkumisvaldkondades rakendatud meetmetest

A. Dokumentide turvalisus ja dokumentide võltsimise vastane võitlus

Võitlus dokumentide, eriti isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide võltsimise vastu, on Euroopa Liidus pideva tähelepanu all. Nii Schengeni piirieskirjade kui ka viisaeeskirjaga nõutakse liikmesriikidelt välispiiri ületamisel või viisa taotlemisel kasutatavate isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide autentsuse kontrollimist.

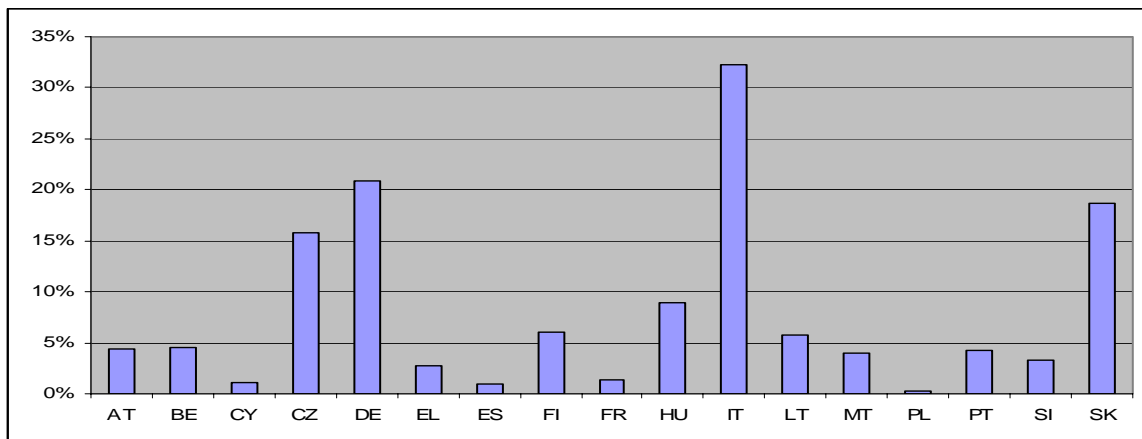
Peale selle on sisserände kontaktametnike võrgustiku loomist käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 377/2004 kohaselt välismaale lähetatud sisserände kontaktametnike üheks ülesandeks koguda ja edastada teavet järeletehtud või võltsitud isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide kohta.

3. detsembril 1998 vastu võetud nõukogu ühismeetmega loodi Euroopa kuvaarhiveerimissüsteem (FADO), mille eesmärk on vahetada elektrooniliste vahendite abil liikmesriikide valduses olevat teavet ehtsate ja võltsdokumentide kohta. Nõukogu 5. ja 6. juuni 2008. aasta järeldustes kutsuti liikmesriike üles seda süsteemi ulatuslikult kasutama.

Välispiirifondist toetati liikmesriikide jõupingutusi võltsitud ja järeletehtud isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide kasutamise vastases võitluses. Aastatel 2007–2009 teostas selle eesmärgiga seotud meetmeid 17 liikmesriiki 23st, võttes selleks nimetatud ajavahemikul kulukohustusi 8,7 % ulatuses Välispiirifondi koguvahenditest.

Dokumentide võltsimise vastu võitlemiseks panustasid oma eelarvest kõige suurema osa Itaalia (32 %), Saksamaa (21 %), Slovaki Vabariik (19 %) ja Tšehhi Vabariik (16 %). Ungari, Soome, Leedu, Belgia, Austria, Portugal ja Malta kasutasid sellisteks meetmeteks 4–10 % oma aastaeraldistest.

Joonis 8: dokumentide võltsimise vastasteks meetmeteks kasutatud eelarvevahendid osana Välispiirifondi kogueraldistest, 2007–2009



Kõige suurema arvu meetmeid selles valdkonnas võttis Saksamaa, kus kolme programmitöö aasta jooksul viidi ellu 18 dokumentide võltsimise vastast meetet. Itaalia eraldas selleks suhteliselt suurema osa oma eelarvest, ent keskendus palju väiksemale arvule meetmetele – aastatel 2007–2009 viidi selliseid meetmeid ellu neli. Tšehhi Vabariigi eelarveosa jagunes kuue meetme vahel – kaks igal programmitöö aastal – ja Slovakkia rakendas dokumentide võltsimise vastaseks võitluseks kaks meetet, millest ühe jaoks kasutati suhteliselt suur osa riigi võrdlemisi väikesest eraldisest.

Võltsitud dokumentide varasele avastamisele ning seega Schengeni alale ebaseadusliku sisenemise ennetamisele ja/või avastamisele olid suunatud järgmist liiki meetmed.

- Piirivalvuritele ja konsulaaresindustele **töövahendite hankimine**. Seadmed, mida piirivalvurid esimese ja teise astme kontrollides kasutavad, võimaldavad veenduda reisidokumentide autentsuses. Näiteks Saksamaa varustas lennujaamad dokumentide kontrollimise seadmetega, mis võimaldavad kontrollida nii optilisi ja elektroonilisi kui ka biomeetrilisi turvaelemente. Konsulaaresindustes viisade väljastamise menetluses kasutatavad vahendid hõlmavad selliseid seadmeid nagu biomeetriliste andmete salvestajad, näiteks sõrmejälgede skännerid.
- Konsulaaresinduste ja piirivalve töötajate **koolitamine** seoses võltsitud või järeletehtud dokumentide avastamisega. Prantsusmaa rakendas koolitusmeetmeid kõigi kolme programmi alusel, koolitades piiriületuspunktide töötajaid tuvastama võltsitud reisidokumente ja kasutama dokumentide võltsimise avastamiseks tehnilisi vahendeid. Soome lülitas võltsdokumentide kindlakstegemise koolituse konsulaaresinduste töötajate sisserände alasesse üldkoolitusse. Saksamaa pakkus piiripolitsei ametnikele koolitust dokumentide võltsimise kiireks avastamiseks ning suurendas dokumendinõustajate pädevust teabevahetuse ja kultuuridevaheliste suhete valdkonnas.
- **Dokumendinõustajate või lennujaamade kontaktametnike ja sisserände kontaktametnike** kasutamine. Näiteks Belgias, Saksamaal ja Soomes korraldati konsultatsioone dokumendinõustajate ja kontaktametnikega ning kaasati nad koolitustesse, millel käsitleti võltsitud dokumentide äratundmist ning dokumentide võltsimise alase teabe edastamist otsustajatele ja kolmandates riikides asuvate konsulaaresinduste töötajatele, lennuettevõtjate töötajatele ning

piirikontrolliasutustele. Peale selle tehti kontaktametnike võrgustiku väljaarendamisel jõupingutusi asjaomaste liikmesriikide ning teiste liikmesriikide ja kolmandate riikide asutuste ja piiripolitsei strateegilise ja operatiivkoostöö parandamiseks.

- **FADO** (võltsitud ja ehtsaid dokumente hõlmav elektrooniline süsteem) edendamine ja ulatuslikumate sisendite tagamine; tegemist on veebipõhise vahendiga, mis hõlbustab avastatud dokumentide võltsimist käsitleva teabe vahetamist liikmesriikide vahel. Belgia, Saksamaa ja Portugal kasutasid Välispiirifondi vahendeid, et arendada välja või laiendada reisidokumentide kehtivuse kontrollimise riiklikke info- ja kontrollimissüsteeme, mis on ühendatud FADOga. Hispaanias ja Leedus võeti meetmeid riiklike kontaktisikute ja FADO süsteemi asjaomaste ametiasutuste ühendamiseks. Lisaks nimetatud liikmesriikidele võtsid veel neli liikmesriiki (Malta, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari) meetmeid, mis olid seotud FADO süsteemiga ühendatavate andmebaaside ja infosüsteemide väljatöötamisega ning FADO üldise kasutamise dokumentide võltsimise vastases võitluses.

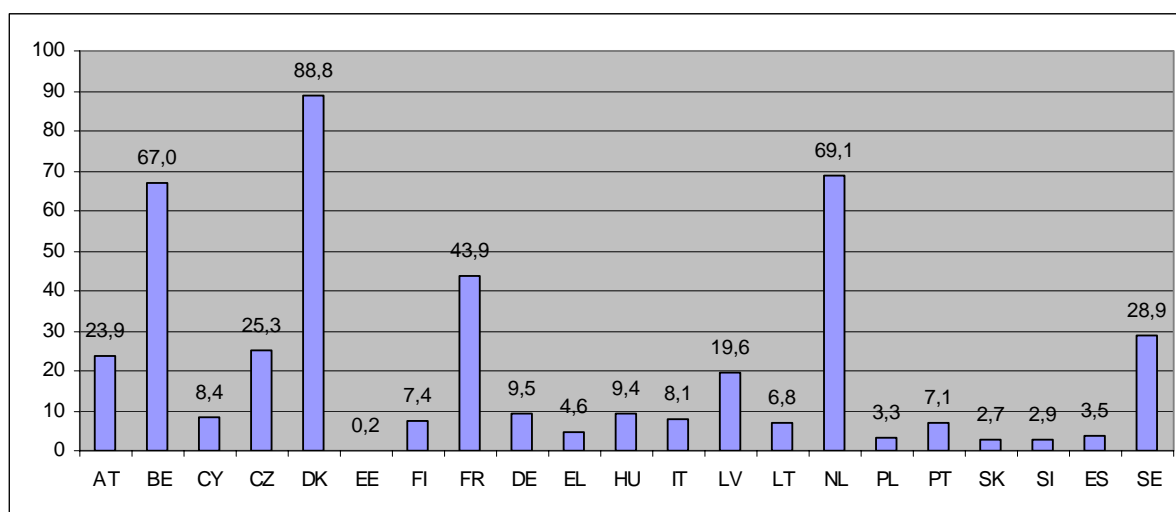
B. Viisainfosüsteem

Viisainfosüsteemi (VIS) kaudu vahetatakse Schengeni riikide vahel viisaandmeid, seega on tegemist peamiselt ühist viisapoliitikat toetava vahendiga. Ühtlasi hõlbustab see kontrolli välispiiril ja liikmesriikides, aga ka Dublini määruse kohaldamist, mille põhjal määratakse kindlaks varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik. VIS on keskne Euroopa andmebaas, mis ühendatakse liikmesriikide riiklike süsteemidega, et nende viisa-, piiri- ja muud pädevad asutused saaksid andmebaasi siseneda ning tutvuda viisataotlusi käsitlevate andmete ja nende kohta tehtud otsustega. Nõukogu otsuses 2004/512/EÜ, millega VIS loodi, määrati kindlaks süsteemi ülesehitus ning anti komisjonile volitused VISi tehniliselt arendada, samas kui riiklike süsteemide kohandamine ja arendamine jäi liikmesriikide ülesandeks. VIS on üles ehitatud tsentraliseeritult ja koosneb kesksest infosüsteemist, iga liikmesriigi liidest, mis ühendab asjaomast riigi keskasutust vastavas liikmesriigis, ning sideinfrastruktuurist viisade keskinfosüsteemi ja riikide liidest vahel. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 767/2008 on määratletud VISi toimimise õigusraamistik.

Eeldatavalt hakkab VIS toimima 11. oktoobril 2011. Kolm esimest piirkonda, kus VISi kasutama hakatakse, on Põhja-Aafrika, seejärel Lähis-Ida ja siis Pärsia lahe piirkond. Peale selle arendatakse välja sidevõrk, mis võimaldab konsulaaresindustel turvaliselt andmeid vahetada.

Selleks, et aidata liikmesriikidel arendada välja oma riiklikud viisasüsteemid ja täita ühise viisapoliitika osana VISi nõudeid, andis fond VISiga seotud meetmeteks toetust 75 % ulatuses. Liikmesriigid investeerisid VISi meetmetesse peaaegu 49 miljonit eurot ehk 10 % Välispiirifondi selle perioodi kogueelarvest. VISi käivitamisega seotud meetmeid rakendasid oma 2007.–2009. aasta programmide raames kõik liikmesriigid v.a Sloveenia ja Luksemburg.

Joonis 9: Välispiirifondi eelarvest¹⁰ VISiga seotud meetmetele eraldatud osa protsentides, 2007–2009



VISi käivitamise ettevalmistamist toetavateks meetmeteks eraldasid suurima osa oma eelarvest Taani, Madalmaad ja Belgia. Taani pühendas sellele eesmärgile kõik oma 2007.–2009. aasta programmides ettenähtud meetmed peale ühe ning võttis selliseks tegevuseks kulukohustusi peaaegu 90 % ulatuses kõikidest oma Välispiirifondi vahenditest. VISiga seotud meetmeteks kulutatud vahendite osakaal oli väikseim Eestis, kus nende meetmete osa kogueelarvest moodustas 0,2 %.

Toetati järgmisi meetmeid.

- **Riiklike andmebaasidega** seotud meetmed kesksüsteemiga sideliidese loomiseks (Austria), VISi kesksüsteemiga tehnilise ühenduse loomiseks (Madalmaad), uute riiklike rakenduste loomiseks või olemasolevate kohandamiseks (nagu rakendus VISION Austrias, VISABIO Prantsusmaal, BELVIS Belgias, NET-VIS Kreekas), VISi ühenduseks vajaliku tarkvara väljaarendamiseks ja testimiseks (Küpros, Saksamaa, Taani, Soome, Prantsusmaa, Rootsi) ning VISi operatiivkeskuse loomiseks (Taani).
- **Konsulaaresinduste ühendamise** toetamisele suunatud meetmed, sealhulgas riist- ja tarkvara ostmine (Itaalia), viisade töötlemisel kasutatavate tööjaamade ja asjaomase tarkvara uuesti installeerimine ja ajakohastamine kõikides konsulaaresindustes (Austria, Rootsi), sõrmejälgede töötlemise süsteemide ja biomeetriliste andmete salvestamise seadmete ostmine (Austria, Belgia, Hispaania, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik), diplomaatiliste ja konsulaarametnike võrgustiku laiendamine biomeetriliste andmete kogumiseks (Belgia) ja töötajate koolitamine (Madalmaad, Soome, Rootsi).
- **Piiriületuspunktide ühendamist** toetavad meetmed, mis olid suunatud andmete kontrollimise seadmete (nagu statsionaarsed ja teisaldatavad sõrmejälgede kontrollimise seadmed) ning viisade väljastamisel kasutatavate biomeetriliste

¹⁰ Arvud hõlmavad tehnilist abi.

andmete salvestamise seadmete ostmisele (Belgia, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome, Ungari), aga ka töötajate koolitamisele (Poola).

- Soome tegi ettevalmistusi **protokolli VISION asendamiseks VIS MAILi** sidevõrguga, mis hõlmasid SMTP meiliserveri infrastruktuuri ettevalmistamist ning riikliku VIS MAILi rakenduse analüüsi, väljaarendamist ja testimist. Turvalise sidesüsteemi VIS MAIL väljaarendamise investeeris ka Hispaania.

C. Euroopa piiride valvamise süsteem

Euroopa piiride valvamise süsteemiga (EUROSUR) luuakse teabevahetuse ja koostöö mehhanism, mis võimaldab piirikontrolliasutustel ja Frontexil teha koostööd taktikalisel, operatiivsel ja strateegilisel tasandil. Alates 2013. aastast peaks EUROSUR andma ida- ja lõunapoolset välispiiril asuvatele liikmesriikidele operatiivse ja tehnilise raamistikku, mis võimaldab neil saada olukorrast parema ülevaate ja parandada oma reageerimisvõimet. Kõigepealt tuleks liikmesriigi tasandil olemasolevad seiresüsteemid omavahel ühendada üheks riiklikuks süsteemiks ning seejärel luuakse ELi tasandil ühised vahendid ja rakendused ning alaliselt kasutatav turvaline teabevahetuskeskkond. Süsteemi alustalaks on riiklikud koordineerimiskeskused, kes koostööstavad kõikide piirivalvet teostavate riigiasutuste tegevust.

Nn süsteemide süsteemina käsitatav EUROSUR võimaldab vahetada peaaegu reaalajas andmeid olukorra kohta piiril ning aitab seega sellele kõige adekvaatsemalt, tõhusamalt ja kooskõlastatumalt reageerida.

Fond saavutas häid tulemusi liikmesriikide mereseire suutlikkuse suurendamiseks tehtava töö toetamisel, millega valmistatakse ette ühise Euroopa seiresüsteemi loomist Vahemere ja seda Atlandi ookeaniga ühendava väina äärsetes riikides. Programmitöö aastatel 2007–2009 kulutati prioriteedi 2 raames seiresuutlikkuse tugevdamisele ja selle kaudu Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) riiklike komponentide loomisele järgmiselt: Itaalia 86 % oma eraldistest, Hispaania 85 %, Malta 64 %, Prantsusmaa 26 %, Portugal 15 % ning Kreeka ja Sloveenia 2 %, mis teeb kokku peaaegu 168 miljonit eurot. See moodustab ligikaudu 32 % fondi vahenditest asjaomasel ajavahemikul. Peale selle tegid Küpros ja Kreeka merepiiri valvamise tõhustamiseks suuri investeeringuid prioriteedi 1 alusel.

Kui enamik asjaomaseid liikmesriike käsitles rannikualade piirivalvet üldise välispiiri valvamise tõhustamise ühe osana, siis Prantsusmaa ja Hispaania valisid n-ö piirkondliku lähenemise, millega luuakse kõikehõlmav piirivalvesüsteem. Hispaanias loodi süsteem SIVE (integreeritud välispiiri seiresüsteem), eesmärgiga „sulgeda Euroopa Liidu lõunapiir” ning et eelkõige takistada isikute ja kaupade ebaseaduslikku sisenemist Hispaania ranniku kaudu. Prantsusmaal on kõikide merepiiri kontrollimisega seotud tegevuste ja meetmete raamistikuks välispiiri valvamise süsteem SPATIONAV. Kui SIVE loomine sai alguse enne 2007. aasta programmi, siis Prantsusmaa süsteemi loomine algas 2007. aasta programmiga ning on praeguseks läbinud kolm arendus- ja laienemisetappi – ühe iga järgneva programmi alusel.

Ka ülejäänud Vahemere-äärsed liikmesriigid (Itaalia, Küpros, Kreeka, Malta, Portugal, Sloveenia) võtsid merepiiri valvamise seotud meetmeid, kuid neil puuduvad (veel) asjakohased erisüsteemid.

Prioriteedi 2 alusel rakendasid liikmesriigid muu hulgas järgmisi meetmeid, pidades silmas eeskätt EUROSURI.

- **Hispaania integreeritud välispiiri valvamise süsteemi (SIVE)** edasine arendamine, mille puhul ametiasutused on esile toonud piiri integreeritud valvamise potentsiaalselt mõjusamaid tulemusi, eelkõige Gibraltari väinas ning Kanaari ja Baleaari saarte rannikul. Iga SIVE süsteemi osa koosneb mitmest radari ja optiliste anduritega varustatud jaamast, et avastada ja tuvastada väikseid laevu (mootorpaate ja väikseid kalalaevu) enne kaldale jõudmist. Iga jaama kogutav üldteave edastatakse maismaa-, mere- ja õhuüksuste tegevust kooskõlastavasse juhtimis- ja kontrollikeskusesse, kus seda keskselt säilitatakse. Peale seiresüsteemi toetamise osteti fondi vahenditest kaks jäigatiivalist õhusõidukit merepatrulli teostamiseks ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks (hind kokku 24 miljonit eurot), mitu helikopterit ja laeva ning eri liiki ja suurusega maismaasõidukeid. Hispaania on sellele olulisele eesmärgile oma 2007.–2009. aasta programmide raames eraldanud peaaegu 80 miljonit eurot. Hispaania ametiasutuste sõnade kohaselt oli fondi toetusel määrav osa süsteemi kiires rakendamises pärast 2006. aasta rändekriisi. Neli aastat pärast SIVE rakendamise alustamist on rändesurve Hispaania merepiirile oluliselt vähenenud.
- Laevade avastamise, tuvastamise ja jälgimise kaldapealse võrgustiku **SPATIONAV loomine Prantsusmaal**. Olemasolevat süsteemi tugevdati järkjärguliselt 2007.–2009. aasta programmide alusel, laiendades sellega hõlmatud ala ning parandades avastamissuutlikkust selliste tippasemel seadmete nagu kõrgsagedusradarite ja majakatele paigaldatavate avastamiseseadmete ostmise ning andmete ühendamise süsteemidesse investeerimise teel. Prantsusmaa eraldas 2007.–2009. aasta programmide raames SPATIONAVi tõhustamiseks 10 miljonit eurot.
- **Itaalia rannikuvalve mereliiklussüsteemi** tõhustamine; seda täiendati laevadele satelliitseadmete ja infrapuna-seiresüsteemide paigaldamisega. Põhilised selles valdkonnas tehtud investeeringud olid järgmised: satelliitside võimekuse parandamine maapealses satelliitjaamas; rannikualade otsinguradarite võrgustiku tõhustamine Aadria mere kesk- ja põhjaosa ning Liguuria ja Sardiinia lääneosa hõlmamiseks, et tagada radari ja soojuskaamerate kujutiste abil selge ülevaade olukorrast merel; kõikide maismaa- ja piirialade politseiasutuste varustamine ühesuguse, jagatava ja toimiva tarkvaraga; ühise jagatud platvormi loomine, mis pakub ühesuguseid tõhusaid vahendeid ja lihtsustab lõppkasutajate praktilist kasutust ning satelliitsidesüsteemide paigaldamist ja kasutuselevõttu mereoperatsioonides osalevatel mereväe avamere patrull-laevadel. Itaalia eraldas nendeks meetmeteks 2007.–2009. aasta programmide alusel 47 miljonit eurot.
- Uus **Malta** merevalvet teostavate relvajõudude **koostalitluslik sidesüsteem** ning neli uut patrull-laeva, mis suurendavad merepatrulli suutlikkust seoses aja, vahendite ja meeskonnaga. Malta eraldas Euroopa seiresüsteemi arendamise toetamiseks 2007.–2009. aasta programmide alusel 17 miljonit eurot.
- **Riikliku koordineerimiskeskuse** (kolmepoolne keskus Dolgavas) loomine **Sloveenias**, mille raames teevad koostööd välispiiri kontrollimise ülesandeid (avastamine, tuvastamine ja sekkumine) täitvad riigiasutused. Sloveenia eelarve selleks meetmeks oli 100 000 eurot. Projektis osalevad ka Ungari ja Austria.

Teiselt poolt rakendati mereseire tõhustamiseks Vahemeres meetmeid ka prioriteedi 1 alusel, sealhulgas:

- suurendati märkimisväärselt **Küprose** seiresuutlikkust, ostes kaks helikopterit ja kaks keskmise suurusega patrullaeva, millele on paigaldatud fikseeritud ja teisaldatavad vaatlussüsteemid, kokku 5,4 miljoni euro eest;
- tõhustati **Kreeka** piiride valvamise suutlikkust, soetades mitmesuguseid transpordivahendeid (nt helikopter, rannikuala patrull-laevad) ja töövahendeid (nt öönägemisseadmed ja optilised kaitseprillid). Nendeks investeeringuteks kavandas Kreeka peaaegu 30 miljonit eurot.

D. Automatiseeritud piirikontrolli süsteemid

Kehtivate õigusaktide kohaselt võib ELi kodanike kontrollimine piiril toimuda automatiseeritud, tingimusel et neil on omaniku biomeetrilisi andmeid (näokujutist ja alates 2009. aastast ka sõrmejälgi) sisaldav e-pass. Mõni liikmesriik on sellise automatiseeritud piirikontrolli juba kasutusele võtnud. Automatiseeritud piirikontrolli protsess algab passi skaneerimisega. Passilugeja kontrollib tehniliselt selle turvaelemente, loeb masinloetavat ala ja veendub dokumendi autentsuses. Seejärel võrreldakse reisija tegelikku näokujutist (või sõrmejälgi) kiibile (või mõnikord andmebaasi) salvestatuga, et teha kindlaks reisija isik. SISI ja riiklike andmebaaside põhjal teostatakse pistelist kontrolli. Kui andmed on omavahel vastavuses ning reisidokument leitakse olevat ehtne, avaneb automatiseeritud värav ja reisija pääseb liikmesriigi territooriumile, vastasel korral kontrollivad teda piirivalvurid. Kogu protsessi, sealhulgas näokujutise võrdlemist, jälgib piirivalve, kellel on võimalik jälgida korruga mitut väravat. Sellisel süsteemil on mitu eelist, näiteks suurem turvalisus, ressursside kokkuhoid, sujuv piiriületus ja reisijate hõlpsam riiki pääsemine.

Edaspidi võimaldavad registreeritud reisijate programmid selle protsessi laiendamist ka kolmandate riikide kodanikele. Praegu peavad piirivalvurid põhjaliku piirikontrolli käigus reisijat intervjuerima ja tema reisidokumenti käsitsi templi lööma. Programmide eesmärk on hõlbustada sagedastel, eelnevalt hinnatud ja kontrollitud kolmandate riikide kodanikel ületada Schengeni välispiiri, tagades samas ELi piiripoliitika üldise sidususe. Registreeritud reisijate programmidega hõlmatud kolmandate riikide kodanikud saavad kasutada automatiseeritud piirikontrolli, kui seda Schengeni piiriületuspunktis võimaldatakse.

Fond aitas rakendada lennujaamades teatavate reisijakategooriate, peamiselt e-passi omavate ELi kodanike kontrollimist võimaldavate automatiseeritud piirikontrolli süsteemide arendamise, testimise ja kasutuselevõtmisega seotud uuenduslikke projekte, mille eesmärk on teostada reisidokumentide, sõrmejälgede või näokujutise kontrolli või silma vikerkesta tuvastust automaatselt, ilma protsessi üksnes jälgivate piirivalvurite sekkumiseta.

Aastatel 2007–2009 kasutati ligikaudu 5,5 miljonit eurot katseprojektideks, mille käigus testiti ja paigaldati automatiseeritud piirikontrolliks vajalikke seadmeid Saksamaal, Soomes, Prantsusmaal, Madalmaades, Portugalis ja Ungaris.

- **Soomes** korraldati 2007. aastal automatiseeritud piirikontrolli rakendamist käsitlev turu-uuring, millele järgnes 2008. aastal alustatud katseprojekt uusi biomeetrilisi reisidokumente omavate ELi, EMP ja Schengeni riikide kodanike automatiseeritud piirikontrolli kohta Helsingi Vantaa lennujaamas. Välispiirifondi kaasrahastatav osa

turu-uuringus ja katseprojektis moodustas 82 528 eurot. Aruande koostamise ajal oli Helsingi Vantaa lennujaamas kolm automatiseeritud piirikontrolli väravat. Katsetapis saadud kogemuste põhjal kavandati süsteemi kasutuselevõtmine ja võimalik laiendamine kõikidesse suurtesse piiriületuspunktidesse välisel maismaapiiril. Edaspidi kavatakse osta veel viisteist väravat Helsingi Vantaa lennujaamale ja kolm väravat Helsingi sadamale.

- **Prantsusmaa** viis ellu projekti **SAS PARAFES**, mis hõlmas e-värvate (SAS) hankimist ja väljastpoolt ELi Prantsusmaa lennujaamadesse saabuvate reisijate isikudokumentide automatiseeritud kontrollimise süsteemi PARAFES rakendamist. Enne kõnealust projekti oli siseministeerium korraldanud katseprogrammi PEGASE, mis hõlmas arvukate reisijate sõrmejälgede kogumist ja säilitamist, kes olid nõustunud vabatahtlikult osalema seoses võimalusega kontroll Schengeni ala välispiiril kiiresti läbida. Süsteemi PARAFES rakendamisega on nendel sagedastel reisijatel võimalus siseneda e-värvate (SAS) kaudu, kus nende piirikontroll toimub automaatselt, skaneerides kõigepealt nende passi ja siis sõrmejäljed. Seejärel võrdleb PARAFES seda teavet keskandmebaasis sisalduvate andmetega, lubades reisijal tuvastamise korral piiri ületada. Kogu projektiks prognoositavad rahalised vahendid moodustavad kokku 2 300 000 eurot 17 e-värava hankimise, rakendamise ja seadmestamise eest.
- **Portugal** korraldas reisidokumente omavate reisijate automatiseeritud tuvastamise projekti (RAPID), et muuta isikute kontrollimine piiril kiiremaks, turvalisemaks ja tõhusamaks. Välja töötati uuenduslik süsteem kõikide elektroonilist passi omavate täiskasvanute automatiseeritud piirikontrolliks ELi Schengeni alal. Täpsemalt hõlmas projekt 78 nn VBeGatesi ostmist – tegemist on piiril kasutatavate automatiseeritud värvatega, mis võimaldavad kontrollida biomeetriliste reisidokumentidega reisijaid. 2007. aasta märtsis osteti 10 elektroonilist värvaseadet Faro lennujaamale ning sama aasta juulis veel 68 seadet Lissaboni, Funchali, Porto, Lajese, Ponta Delgada ja Porto Santo lennujaamadele. Projekti kogukulud olid 3,5 miljonit eurot ning Välispiirifondi toetus üle 2 miljoni euro.
- **Madalmaad** viisid ellu projekti, mis oli seotud automatiseeritud piirikontrolli süsteemi seadmete hankimise, testimise ja kasutuselevõtmise ning süsteemi kavandamisega Schipholi lennujaamas ja lõpuks kõikides Madalmaade lennujaamades ning sadamates. Välispiirifondist toetati programmi käivitamist ligikaudu 180 000 euroga. Osaliselt kasutatakse Välispiirifondi vahendeid Madalmaade automatiseeritud piirikontrolli kavandi määratlemiseks.
- **Saksamaa** teostas aastatel 2004–2007 katseprojekti silma võrkkesta skaneerimisel põhineva reisijate automatiseeritud biomeetrilise piirikontrolli kasutamise kohta Frankfurt am Maini lennujaamas. Katseprojekti positiivseid tulemusi arvesse võttes otsustati sellega jätkata ning automatiseeritud piirikontroll Välispiirifondi toetusel Frankfurdi ja Müncheneri lennujaamades ulatuslikumalt kasutusele võtta. Aastatel 2007–2009 olid automatiseeritud piirikontrolli projekti kulud üle 700 000 euro ja hõlmasid muu hulgas nelja automatiseeritud piirikontrolli värava hankimist.
- **Ungari** korraldas teostatavusuuringu e-värvate süsteemi rakendamise kohta Budapesti Ferihegy rahvusvahelises lennujaamas. Teiste ELis kasutatavate (st Lissaboni, Helsingi ja Frankfurdi) e-värvate süsteemidega kohapealse tutvumise ja

nende uurimise põhjal hindasid Ungari eksperdid sarnase süsteemi rakendamise võimalusi. Teostatavusuuring on aluseks katseprojektile, mis käsitleb sellise automatiseeritud piirikontrolli süsteemi sisseadmist alguses Ferihegy lennujaamas ja mõne aja pärast potentsiaalselt kõikides Ungari rahvusvahelistes lennujaamades. Fondist Ungarile eraldatud vahenditest määrati asjaomasele projektile 14 400 eurot.

E. Schengeni infosüsteem (SIS II)

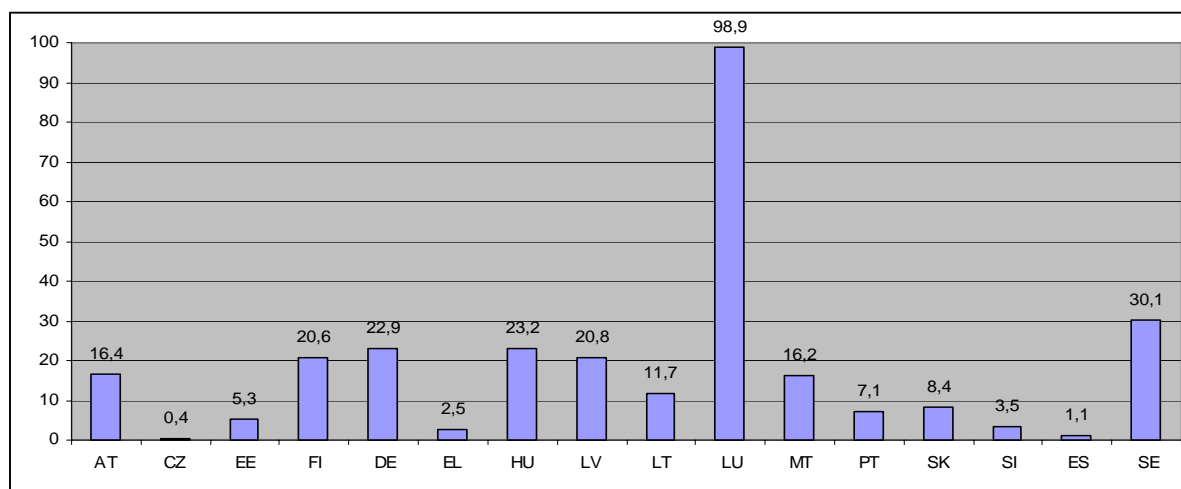
Schengeni infosüsteem (SIS) võimaldab liikmesriikide pädevatel asutustel tutvuda automaatse päringumenetluse kaudu isikute ja vara kohta esitatud hoiatustega. Seega on see väga oluline tegur turvalisuse, vabaduse ja õiguse valdkondade haldamisel sisepiirideta Schengeni alal. Süsteem kehtestati pärast 1990. aasta Schengeni konventsiooni, millega rakendatakse 1985. aasta Schengeni lepingut, ja hakkas toimima 1995. aastal. Kuna üks selle peamisi kasutusvaldkondi on seotud ELi välispiiril teostatava kontrolliga, aitab see rakendada isikute vaba liikumist käsitlevaid sätteid. Süsteem koosneb igas liikmesriigis paiknevatest riiklikest süsteemidest ja kesksüsteemist, kuhu on koondatud kõik riiklikes andmebaasides sisalduvad andmed.

Süsteemi eelmist põlvkonda asendava teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomine on vajalik Schengeni alaga liituvate uute liikmesriikide integreerimiseks ning uute tehniliste funktsioonide loomiseks. SIS II alused on sätestatud nõukogu otsuses 2001/886/JSK ja nõukogu 6. detsembri 2001. aasta määruses (EÜ) nr 2424/2001 teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi väljatöötamise kohta. Seal on sätestatud, et 1990. aasta Schengeni konventsiooni IV jaotise kohaselt loodud Schengeni infosüsteem on asendatud SIS IIga.

Välispiirifondist toetatakse liikmesriike SIS II riiklike osade ettevalmistamisel, pidades silmas kogu süsteemi eeldatavat kasutuselevõttu 2013. aastal.

Aastatel 2007–2009 viis SISiga seotud meetmeid ellu kuusteist liikmesriiki (Austria, Eesti, Hispaania, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Malta, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari), võttes selleks kulukohustusi kokku 25,5 miljoni euro eest, mis moodustab 5,5 % Välispiirifondi selle ajavahemiku kogueraldistest.

Joonis 10: Välispiirifondi eelarvest¹¹ SISiga seotud meetmetele eraldatud osa protsentides, 2007–2009



¹¹ Arvud hõlmavad tehnilist abi.

Kõige vähem toetust saavas riigis Luksemburgis kasutati olemasolevaid vahendeid eranditult SISiga seotud projektide rakendamiseks. SISi jaoks eraldasid märkimisväärselt vahendeid veel Läti, Rootsi, Saksamaa, Soome ja Ungari, kes võtsid selle eesmärgi raames kulukohustusi rohkem kui 20 % ulatuses fondi eraldistest.

Liikmesriikide toetatud meetmed olid suunatud vajaliku riist- ja tarkvara hankimisele ja kohandamisele (Austria, Kreeka, Luksemburg, Läti, Saksamaa, Sloveenia, Ungari), asjaomaste riigiasutuste jaoks uute rakenduste väljatöötamisele (Rootsi), praeguste riiklike süsteemide täiustamisele ning SIS II-le ülemineku ettevalmistamisele (Austria, Eesti, Hispaania, Kreeka, Saksamaa, Soome, Ungari), süsteemi SISone4all väljaarendamisele SIS II-ga liitumisele eelnevas üleminekuetapis (Sloveenia, Slovakkia, Ungari) ning järgnevale SIS II-le üleminekule (Leedu, Luksemburg, Malta, Slovakkia), SIRENE töökorralduse süsteemi kohandamisele (Austria, Eesti, Hispaania, Malta, Ungari), SIS II-le üleminekut ettevalmistavatele katsetele ning riiklike süsteemide kesksüsteemiga ühendamisele (Austria, Sloveenia) ning tööseminaridele ja töötajate koolitamisele (Kreeka, Tšehhi Vabariik).

6. ESIALGNE ÜLDHINNANG RAKENDAMISELE

6.1. Liikmesriikide hinnang

6.1.1. Saavutatud tulemused

Enamik liikmesriike andis fondist kaasrahastatud meetmete tulemustele üldiselt positiivse hinnangu, pidades fondi raames teostatavaid projekte tõhusateks ja kasulikeks. Fondi väärtustatakse seoses selle olulise rolliga liikmesriikide töös integreeritud piirihalduse, ühise viisapoliitika rakendamise ja laiaulatuslike IT-süsteemide valdkonnas, kus see on aidanud leevendada ebasoodsa majandusliku olukorra mõju riigieelarvele. Liikmesriigid rõhutavad, et riiklike eelarvepädevate institutsioonide võetud kokkuhoiumeetmeid arvestades ei oleks ilma fondi kaasrahastamiseta teatavaid meetmeid rakendatud või ei oleks neid suudetud teostada õigeaegselt.

Liikmesriigid väärtustavad eelkõige võimalust saada kaasrahastamist sellistele **uuenduslikele projektidele nagu tiptasemel tehnoloogia rakendamine** (täpsemalt piirikontrollis ja piiri valvamisel kasutatavad teisaldatavad ja fikseeritud seadmed, automatiseeritud piirikontrolli süsteemid) ning liikmesriikide seire- ja reageerimissuutlikkuse tõhustamisele välisel õhu-, mere- ja maismaapiiril (videovalve süsteemid, transpordivahendid, koostalitluslikud sidesüsteemid). Nende meetmete tulemuseks on **reisijatevoo kulutõhusam haldamine, vähendamata seejuures turvalisust**.

6.1.2. Rakendamisel esinenud kitsaskohad

Kuigi enamik liikmesriike oli fondi toetuse abil saanud tulemustega rahul, tõid paljud välja rakendamisel esinenud kitsaskohad ja soovitasid lihtsustada reguleerivat raamistikku.

Kõigepealt iseloomustasid kahte esimest aastat teatav ebakindlus ning viivitused reguleeriva raamistiku ja aastaprogrammide vastuvõtmisel. Enamikus liikmesriikides kiideti 2007. ja 2008. aasta programmid heaks 2008. aasta lõpus, mis lühendas projektide rakendamise ajakava. Teiseks leiti kulutuste abikõlblikkust reguleerivad eeskirjad olevat keerulised ja kohmakad. Arvestades, et programmid kavandatakse iga aasta kohta, kuid meetmeid võib rakendada 2,5 aasta jooksul, kattub ühe aastaprogrammi rakendamisperiood pealegi järgmise

aastaprogrammi kavandamise ja eelmise programmi aruandlusega. Peale selle tuli juhul, kui programm vajab muutmist, koostada ja esitada kindlaks tähtjaks muudetud dokument. Liikmesriigid leidsid, et kui olemasolevaid vahendeid on vaja üheaegselt kasutada mitme programmi kavandamiseks, aruandluseks ja haldamiseks, tuleb nõuete täitmiseks teha suuri pingutusi. Leiti, et selliste kattuvate kohustuste täitmise korraldamine on raske ülesanne, mis toob piiratud aja jooksul kaasa suure töökoormuse.

Esialgsete viivituste ja raskuste kõrval tekitas asjaomase fondi raames võetavate meetmete õigeaegsel teostamisel suurimaid probleeme hankemenetlus. Kõnealused pakkumismenetlused nõuavad eelnevat kavandamist ning sisekonsultatsioone teiste asjaomaste pädevate asutustega ja mõnel juhul ka nende nõusolekut. Tavaliselt koosnevad sellised menetlused mitmest etapist ja riigi õigusraamistikuga võidakse nõuda täiendavaid samme. Lõpptulemus ei pruugi olla rahuldav või võib ilmneda vajadus projekt peatada, edasi lükata, tühistada või muuta selle ulatust. Mitu liikmesriiki puutus kokku selliste raskustega, millel võib olla väga kahjulik mõju eelarve täitmisele. Mõnel juhul ilmsid probleemid pärast hankemenetlust ning olid tingitud viivitustest ja muudest väliste (välismaiste) lepingupartnerite vahendite ja teenuste tarnimise ja kontrollimise ajastamisega seotud küsimustest. Üksikudel juhtudel selgus hiljem, et rakenduskulud olid algselt prognoositust madalamad või kõrgemad või et rakendamise käigus tehti kindlaks abikõlbmatuid kulusid.

Eurot mitte kasutavad riigid pidid vahetuskurssi mõjutavate finants- ja majanduslike tegurite tõttu muutma oma algselt kavandatud eelarvet.

Arvestades neid survetegureid, kasutasid liikmesriigid pidevalt võimalust aastaprogramm läbi vaadata, et tagada vahendite optimaalsem kasutamine. Aruandlusperioodil esitasid 15 liikmesriiki (Austria, Belgia, Hispaania, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Ungari, Rootsi) kokku 43 taotlust teha 2007.–2009. aasta programmidesse muudatusi, millest 39 kohta pidi komisjon tegema ametliku otsuse (neist 8 aasta 2007, 14 aasta 2008 ja 17 aasta 2009 programmi kohta).

Aastaprogrammide läbivaatamine võimaldas liikmesriikidel oma programmitööd muutunud olukorraga kohandada ning võtta arvesse ootamatuid arenguid ja esilekerkinud probleeme. Samas suurendas see aga halduskoormust.

Välispiirifond, mida sisuliselt rakendab piiratud arv avalikke asutusi rakendusorgani meetodil, annab ehk liikmesriikidele muudest rahastamiskavadest suurema paindlikkuse programmide kohandamisel, võimaldades asendada teatavad meetmed teiste käimasolevate projektidega, mis on mitmeaastastes programmides määratletud riiklike strateegiate jaoks samuti olulised.

Kitsaskohtade leevendamiseks algatas komisjon kolm rakenduseeskirjade läbivaatamist, mille tulemusel pikendati abikõlblikkuse perioodi ja lihtsustati märkimisväärselt abikõlblikkuse eeskirju. Nimetatud algatused viidi läbi koostöös liikmesriikidega, kelle kinnitusel aitavad muudatused parandada meetmete haldamist ja täitmist, võimaldades rahuldavalt rakendada arvukaid projekte.

6.2. Komisjoni hinnang fondi saavutustele

Pärast liikmesriikide aruannete läbivaatamist ning võttes arvesse ka muid andmeid, sealhulgas kontrollkäikudel saadud teavet, leiab komisjon, et hoolimata käivitamisel ilmnenu raskustest ning teatavatest eeskirjade ja rakendamisega seotud konkreetsetest küsimustest on fond täitnud oma eesmärgid. Aastatel 2007–2009 täitis see ilmselgelt oma eesmärgi erivahendina,

mille kaudu ELi abiga tõhustatakse piiril ja konsulaaresindustes Schengeni ala kui terviku huvides tehtavaid investeeringuid. Nagu on näidatud punktis 5.3.3, **võimendas fond aktiivselt ELi olulisi poliitikaalgatusi ja projekte. Seeläbi oli sellel märkimisväärne osa integreeritud piirihalduse ja seaduslikku reisimist hõlbustavate uute tehnoloogiate edendamises. Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi arendamise kõrval toetati fondist automatiseeritud piirikontrolli kehtestamist ja registreeritud reisijate programmi ettevalmistamist.** Tänu nende meetmete toetamisele fondi vahenditest, isegi kui need olid suhteliselt väikesed, saadi selliste uuenduslike süsteemide väljaarendamisest väärtuslikke kogemusi, mis on komisjonile oluliseks lähtepunktiks tulevasel nn arukate piiride põhimõtte ettevalmistamisel, eeskätt seoses nende kasutamise võimaldamisega ka kolmandate riikide kodanikele. Siinkohal kutsutakse liikmesriike üles liitma oma automatiseeritud piirikontrolli projektidesse sõrmejälgede lugejad, et muuta need registreeritud reisijate programmi ning riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (arukate piiride algatuse) osas tulevikukindlaks. Ühtlasi oli fond väga kasulik ohualdistesse piirkondadesse, näiteks Vahemere piirkonda tehtavate investeeringute võimendamisel väga lühikese aja jooksul.

Nagu näitavad järgmised tulemused, on see aidanud parandada ELi välispiiri haldamist, ebaseadusliku rände vastu võitlemist ning tõhustanud ka liikmesriikide vahelist koostööd.

- Esiteks said liikmesriigid tänu riikide sidesüsteemidesse, piiriületamise infrastruktuuri, piirikontrollis ja -valves kasutatavatesse tipptasemel töövahenditesse, transpordivahenditesse ning piirivalvurite koolitusse tehtud investeeringute kaudu kasu märkimisväärsetest tehnilistest täiustustest välispiiril ja piiriületuspunktides, mille tulemuseks oli turvalisuse paranemine ELi välispiiril, piiriliikluse tõhusam kontroll ja ulatuslikum kooskõlastatus mitmesuguste riigi tasandi õiguskaitseorganite vahel. Seega toetas fond riikide **jõupingutusi välispiiril tõhusalt tegutseda ja eeskätt võidelda Schengeni alale ebaseadusliku sisenemise vastu, täiendades varasemaid investeeringuid (Schengeni rahastu) ning tugevdades veelgi ELi integreeritud piirihaldussüsteemi.**
- Teiseks ostsid ja ajakohastasid liikmesriigid 2007.–2009. aasta programmide alusel VISi ja SIS II jaoks vajalikke seadmeid, mis teevad võimalikuks riikide platvormide sujuva ühendamise kesksüsteemidega. Arvestades seda, et nimetatud Euroopa projektide nõuetekohase toimimise tagamiseks peavad kõik osalevad liikmesriigid olema välja arendanud oma riiklikud süsteimid, on fond riiklikku rahastamist täiendava pikaajalise raamistikuna osutunud ülimalt tähtsaks nende ühiste IT-projektide rakendamisel.
- Lõpuks kasutasid liikmesriigid fondist eraldatud täiendavaid vahendeid viisataotluste menetlemise tõhustamiseks, investeerides kaasaegsetesse tehnoloogiaseadmetesse (sealhulgas biomeetriliste andmete salvestamise seadmetesse) ning suurendades konsulaaresinduste turvalisust. Sellised meetmed aitasid muuta viisataotluste menetlemise sujuvamaks, tõsta teenuste kvaliteeti ning tagada viisataotlejate võrdse ja õiglase kohtlemise.

Osaliselt tuleneb fondi edukus selle eripärast. Fondi iseloomustab **piiratud kohaldamisala** ja see on seotud füüsilisel välispiiril või viisade väljastamisel rakendatud meetmetega. Fond ei hõlma paljusid meetmeid, mida liikmesriigid neljaastmelise piirihalduse raames võtavad, näiteks Schengeni territooriumi piires teostatavat tegevust (riigisisene patrullimine, isikute kontrollimine väljaspool piiriületuspunkte). Samuti ei kuulu fondi kohaldamisalasse

rändekontrollile, meresõidu turvalisusele ja liikluse korraldamisele ning lennuväljade turvalisuse üldisele parandamisele suunatud meetmed. Kuigi see võimaldab fondil oma vahendeid suunata ja vältida nende killustamist, tingib see vajaduse kavandatud meetmeid hoolikalt kontrollida, et tagada nende vastavus fondi konkreetsele kohaldamisalale.

Samamoodi saab fondi toetusel ostetud töövahendeid, transpordivahendeid ja IT-süsteeme sageli kasutada **mitmel eesmärgil** (näiteks kaupade piirikontrolliks, salakaubaveo ja keskkonnakuritegude vastu võitlemiseks, otsingu- ja päästetöödeks merel). Arvestades fondi piiratud kohaldamisala, tuleb paljudel juhtudel kasutada osadeks jaotamist, mis tingib vajaduse koguda täiendavaid statistilisi andmeid ning raskendab meetmete haldamist. Lühidalt on sellised juhtimis- ja kontrollimeetmed kõnealust laadi rahastamiskava paratamatud järelmid. Olukorra võib muuta veelgi keerukamaks organisatsiooniline ülesehitus liikmesriikides, näiteks kui piirivalve moodustab osa politseijõududest ja/või teostab ka teisi ülesandeid (sealhulgas tolliga seotud kohustusi).

7. LÖPPMÄRKUSED

7.1. Soovitusi mitmeaastase perioodi ülejäänud osaks

Käesolev aruanne põhineb esimesel kolmel programmitöö aastal, kusjuures lõpparuanded on kättesaadavad vaid ühe aastaprogrammi kohta. Aruande esitamise aeg on valitud nii, et Euroopa Parlamendil ja nõukogul oleks sellest abi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamisel, ning selle eesmärk ei ole anda põhjalikku ja lõplikku hinnangut.

Kolme aasta jooksul saavutatud tulemused ei pruugi olla representatiivsed. Esimesed aastaprogrammid koostati ja rakendati suure ajalise surve all, kui sarnaste vahenditega seoses oli vähe kogemusi. Asjaomasel ajavahemikul tehti kättesaadavaks peaaegu 30 % fondi vahenditest; ülejäänud 70 % eraldatakse järgmisele neljale aastaprogrammile.

7.1.1. Vahendite strateegilisem kasutamine

2010. aasta programmi koostamine kulges palju sujuvamalt. Tuginedes esimeses etapis saadud kogemustele ning tänu nii rakenduseeskirjade muutmisele kui ka aastaste eraldiste märkimisväärsele kasvule on liikmesriigid valmis kasutama aastateks 2010–2013 ette nähtud vahendeid võimalikult hästi. Sel eesmärgil soovitati liikmesriikidel lähtuda alates 2011. aastast mitme peamise strateegilise eesmärgi saavutamisele suunatud meetmete kavandamisel alusaktis sätestatud põhimõttest, mille kohaselt komisjon ja liikmesriigid tagavad, et fondi ja liikmesriikide antav toetus on kooskõlas liidu tegevuse, poliitika ja prioriteetidega. Üldeesmärk on rõhutada tihedat seotust ELi tähtsaimate Stockholmi programmis kehtestatud ühiste prioriteetidega, mis on äärmiselt olulised rändevoogude edukaks haldamiseks Schengeni alal tervikuna.

Sellest tulenevalt kutsuti liikmesriike üles **koondama fondi vahendid järgmise viie eesmärgi jaoks vajalikeks investeeringuteks:**

1. SIS II rakendamine;
2. VISi käivitamine konsulaaresindustes ja piiriületuspunktides;
3. liikmesriikide vaheline konsulaarkoostöö;

4. Euroopa seiresüsteemi ülesehitamine ja
5. sujuvamat piiriületust toetavate uute tehnoloogiate, täpsemalt automatiseeritud piirikontrolli süsteemide kasutuselevõtmine.

Fondi 2011. aasta eraldised olid suunatud peamiselt ELi nõuete täitmisele asjaomastes valdkondades ning aastatel 2012–2013 rõhutatakse seda lähenemist veelgi enam.

7.1.2. Strateegilise lähenemisviisi tugevdamine piisava mitmeaastase kavandamise teel

Fondis nähakse suutlikkuse suurendamise vahendit ning sellest püütakse eelkõige kaasrahastada infrastruktuuri, IT-süsteemide, töövahendite ja transpordivahendite ostmist, ajakohastamist, arendamist, paigaldamist ja uuendamist. Suutlikkuse suurendamisega seotud tegevus on peamiselt suunatud **pikaajalistele meetmetele**, millel puuduvad üldreeglina piiratud aja jooksul rakendatavate projektide eripärad. Kooskõlas reguleeriva raamistikuga **peaksid liikmesriigid ulatuslikumalt tutvuma võimalustega teostada mitmeaastaseid projekte**, vähendades seeläbi ka valikumenetluste arvu ja kehtestades rahaliste vahendite stabiilse mitmeaastase kavandamise.

7.1.3. Vajaduse korral suutlikkuse suurendamise täiendamine operatiivtoetusega

Aastaprogrammid ei sisaldanud eraldi töövahendite käigushoidmisele või (valve)tegevuse läbiviimisele suunatud meetmeid. Need on sisuliselt osa liikmesriikide **tavapärasest tegevusest**.

Komisjon tunnistas aga, et kui eespool nimetatud viis strateegilist eesmärki ja ülejäänud riikliku suutlikkuse suurendamise eesmärgid on piisavalt täidetud, võib fondi vahendeid suunata ka ELi vahenditest varem tehtud investeeringute jätkuva tõhusa kasutamise toetamiseks. Seega võib edasiste meetmetega rahastada ka fondi või, mõne riigi puhul, Schengeni rahastu eelmiste aastaprogrammide alusel tehtud investeeringutega seotud hooldus- ja remonditöid ning selliste investeeringute ajakohastamist. Selline rahastamine on võimalik ka eriolukordades. Nimetatud tegevus toetaks ka mõtteviisi, mille kohaselt välispiiri turvalisust tagavad liikmesriigid pakuvad avalikku teenust muude liikmesriikide huvides ja nende eest.

7.2. Esimese järeelhindamise (2012) ettevalmistamine

Fondi järgmine vahe-eesmärk on aastaid 2007–2010 käsitlev järeelhindamise aruanne. Alusakti kohaselt tuleb komisjoni aruanne esitada 31. detsembriks 2012.

Ettevalmistused selle ülesande täitmiseks on käimas. Kahjuks ei saa liikmesriikidelt põhjendatult eeldada 2010. aasta väljundeid käsitleva aruande esitamist 30. juuniks 2012, nagu on osutatud alusaktis, sest 2010. aasta abikõlblikkuse periood kestab kuni 2012. aasta teise pooleni. Et saada 2010. aasta kohta terviklikke andmeid, palutakse liikmesriikidel esitada oma teave selle asemel 2012. aasta oktoobri lõpuks.

Käesolevale vahearuandele tuginev aastaid 2007–2010 käsitlev järeelhindamise aruanne peaks andma põhjalikuma ülevaate fondi sekkumisest riikide ja ELi tasandil seoses väljundite, tulemuste ja üldise mõjuga piirihalduse ja viisapoliitika kujunemisele liikmesriikides. Selleks on asjaomase aruande üldeesmärgid järgmised:

- teha kindlaks fondi väljundite tagajärjed rändevoogude haldamisele piiril ja konsulaaresindustes, st mil määral aitasid infrastruktuuri, töövahenditesse, transpordivahenditesse, IT-süsteemidesse ja koolitusse tehtud ELi investeeringud suurendada liikmesriikide üldist suutlikkust viia läbi kontrolli piiriületusel, samuti järelevalvet, sisenemiseelset kontrolli ja viisade väljastamise menetlusi;
- selgelt eristada ühelt poolt piirikontrolli ja viisapoliitikaga seotud avalike kohustuste korraldamise ning teiselt poolt reisijate ja viisataotlejate ELi sisenemisega seoses saavutatud tulemusi;
- hinnata, mil määral aitas fondi sekkumine ennetada ebaseaduslikku riiki sisenemist ja riigis viibimist iga riikliku piiri- ja viisahaldussüsteemi kaudu, võttes arvesse mitmeaastases programmis kehtestatud strateegiat, kindlakstehtud riiklike erieesmärke ning süsteemi mõjutavate rändevoogude arenguid;
- hinnata, mil määral aitas fondi sekkumine kohaldada ELi õigust, sealhulgas Schengeni piirieskirju ja viisaeeskirja, aga ka arendada selliseid ELi eriprojekte nagu VIS ja SIS II, ja
- lõpuks mõõta saavutatud väärtust, võrreldes fondi raames tehtud ELi eraldiste osakaalu üldiste riiklike (rahaliste ja muude) sisenditega ning teha kindlaks kõik muud võimalikud sekkumist mõjutanud asjakohased tegurid.